

第 3 章

香港特別行政區政府

政府一般收入帳目

政府總部

公務員事務局

公務員放取病假的管理

香港審計署

二零零三年三月三十一日

公務員放取病假的管理

目 錄

	段數
撮要及主要審計結果	
第 1 部分：引言	
背景	1.1
放取病假的規例	1.2
帳目審查	1.3
當局的整體回應	1.4 – 1.5
第 2 部分：報告和記錄公務員放取的病假	2.1
假期記錄系統	2.2 – 2.4
審計署對報告和記錄公務員放取的病假的意見	2.5 – 2.8
審計署對報告和記錄公務員放取的病假的建議	2.9
當局的回應	2.10 – 2.14
第 3 部分：公務員放取病假的程度	3.1
審計署對公務員放取病假的地度的分析	3.2
公務員放取病假的水平	3.3
公務員放取病假的模式	3.4
公務員放取病假的趨勢	3.5
病假造成的影響	3.6 – 3.8
審計署對公務員放取病假的的地度的意見	3.9 – 3.12
審計署對公務員放取病假的的地度的建議	3.13
當局的回應	3.14 – 3.15
第 4 部分：經常放取病假	4.1
對經常放取病假的人員採取的監察行動	4.2
經常放取病假的個案研究	4.3 – 4.10
審計署對經常放取病假的意見	4.11 – 4.12
審計署對經常放取病假的建議	4.13
當局的回應	4.14 – 4.16
第 5 部分：放取持久病假	5.1
處理放取持久病假的程序	5.2 – 5.5
放取持久病假的個案研究	5.6

目 錄 (續)

	段數
<i>審計署對放取持久病假的意見</i>	5.7 – 5.13
<i>審計署對放取持久病假的建議</i>	5.14
<i>當局的回應</i>	5.15
第 6 部分：管理病假的良好做法	6.1
海外管理病假的良好做法	6.2
<i>審計署對管理病假的良好做法的意見</i>	6.3 – 6.7
<i>審計署對管理病假的良好做法的建議</i>	6.8
<i>當局的回應</i>	6.9
附錄 A：海外管理病假的良好做法	
附錄 B：根據電腦化記錄人員放取病假的水平高於政府 79 個局 / 部門在二零零一年的 整體平均水平之八個政府部門	
附錄 C：病假水平高於二零零一年整體平均水平之八個政府部門病假水平的增長	
附錄 D：有關政府部門對公務員放取病假的程度的回應	
附錄 E：中文版從略	

公務員放取病假的管理

撮要及主要審計結果

A. 引言 病假可以影響政府提供服務的效率。根據海外研究，高效率 and 有效地管理病假，有助減低或控制病假水平，從而把病假對提供服務所造成的影響減至最低 (第 1.1 段)。

B. 帳目審查 審計署最近進行了一項審查，研究政府對公務員放取病假的管理。審計署調查了政府79個局 / 部門，向他們取得病假管理資料進行研究。此外，審計署亦參考了海外管理病假的良好做法 (第 1.3 段)。主要的審查結果撮述於下文 C 至 G 段。

C. 報告和記錄公務員放取的病假 審查結果如下：

- (a) *有需要把人手處理的病假記錄電腦化* 除香港警務處本身另有一套假期記錄電腦系統外，政府所有局 / 部門都使用電腦化的假期記錄及計算系統來記錄人員各類假期，當中包括病假。審計署發現，在二零零二年六月三十日，假期記錄及計算系統和假期記錄電腦系統保存了141 000名人員的病假記錄。不過，由於假期記錄及計算系統的應用範圍有限，有27 000名人員的病假記錄須用人手處理，不能隨時提供有關人員的病假管理資料。審計署注意到，公務員事務局正重新研製假期記錄及計算系統。審計署認為，公務員事務局須考慮把假期記錄及計算系統的應用範圍擴大至包括政府所有人員 (第 2.2、2.4 及 2.5 段)；
- (b) *有需要改良假期記錄及計算系統以提供更多管理資料* 假期記錄及計算系統只能提供個別人員的病假管理資料，而未能提供整體的病假管理資料。審計署的調查顯示，在政府78個局 / 部門中，有44個 (56%) 認為假期記錄及計算系統未能提供足夠的管理資料，讓管理高層有效地管理病假。審計署認為，公務員事務局在重新研製假期記錄及計算系統時，必須確定和配合政府各局 / 部門的管理高層對病假管理的需要 (第2.6段)；及
- (c) *有需要訂定報告和記錄放取病假的程序* 在政府79個局 / 部門中，有7個沒有訂明人員須向上司報告因病缺勤的時限。此外，有74個局 / 部門沒有有效的管制措施，以確保所有獲准放取的病假均已記錄。審計署認

為，政府所有局／部門均須制訂有效的管制措施，確保所有獲准放取的病假均妥為記錄(第 2.7 段)。

D. 公務員放取病假的程度 審查結果如下：

- (a) *公務員放取病假的水平* 審計署從政府 79 個局／部門取得 141 000 名人員的電腦化病假記錄，以便作出分析。審計署發現，在二零零一年，有 59 000 名人員 (42%) 沒有放取任何病假，其餘 82 000 名人員 (58%) 共放取了 682 000 天病假。政府 79 個局／部門的病假水平由每名人員 1.1 天至 9.1 天不等，整體平均病假水平為每名人員 4.8 天。初級、中級和高級人員的平均病假水平分別為 7 天、4.7 天和 2.3 天 (第 3.2 及 3.3 段)；
- (b) *有需要監察公務員放取病假的水平* 政府大部分的局／部門都沒有有關整個部門或各級人員放取病假的水平和原因的資料。公務員事務局亦沒有有關公務員整體放取病假的水平和原因的資料。審計署認為，公務員事務局須從政府各局／部門收集放取病假的水平的資料，並且發放這些資料以便監察 (第 3.9 段)；
- (c) *有需要控制公務員放取病假的水平* 每名公務員平均放取病假的水平由一九九九年的 4 天增至二零零一年的 4.8 天，增幅為 20%。審計署認為，公務員事務局須探討箇中原因，並採取適當的措施減低或控制病假的水平 (第 3.10 段)；
- (d) *有需要定期檢討放取病假的情況* 在政府 79 個局／部門中，有 61 個未就人員放取病假的水平、模式、趨勢和原因進行任何檢討／分析。審計署認為，政府所有局／部門均須定期進行有關檢討／分析 (第 3.11 段)；及
- (e) *有需要盡量減低放取病假所造成的影響* 審計署估計，公務員在二零零一年放取病假的職工成本為 7.18 億元。所放取的 682 000 天病假相等於政府 79 個局／部門人員工作時間的 1.3%。審計署認為，政府各局／部門須採取行動，以盡量減低人員放取病假所造成的影響 (第 3.6 及 3.12 段)。

E. 經常放取病假 審計署從 45 個政府部門中選出 1 901 名在一九九九年一月一日至二零零二年六月三十日期間經常放取病假的人員作研究 (第 4.3 及 4.4 段)。審查結果如下：

- (a) *有需要對經常放取病假的人員採取監察行動* 在這 1 901 名人員中，有關政府部門並沒有對其中 1 170 名人員 (62%) 採取《公務員事務規例》所訂明的監察行動。審計署認為，雖然要證明某人員確實濫放病假十分困

難，但管方監察經常放取病假的個案，並採取所需措施，以盡量減少這類個案，至為重要(第 4.11 段)；及

- (b) *有需要及早對經常放取病假的人員採取監察行動並評估是否需要採取更有效的行動* 在這 1 901 名人員中，有關政府部門對其中 731 名人員(38%)採取了監察行動。審計署發現，有關政府部門最常採取的監察行動是面見有關人員。此外，有些個案在採取監察行動時有所延誤。審計署認為，政府各局／部門須及早採取行動，監察經常放取病假的個案，並評估是否需要採取更有效的行動(第 4.12 段)。

F. *放取持久病假* 審計署從政府 50 個局／部門中選出 919 名在二零零零年十月一日至二零零二年六月三十日期間連續放取超過 91 天病假的人員作研究(第 5.6 段)。

審查結果如下：

- (a) *沒有召開醫事委員會研究有關人員的健康狀況* 截至二零零二年九月三十日，在這 919 名人員中，政府有關的局／部門沒有根據《公務員事務規例》第 1282 及 1283 條的規定，召開醫事委員會研究 202 名人員(22%)的健康狀況。政府有關的局／部門沒有召開醫事委員會的原因包括疏忽及對召開醫事委員會的規定有所誤解。審計署認為，政府有關的局／部門理應採取更積極的行動，識別放取持久病假的個案並召開醫事委員會。公務員事務局有需要就召開醫事委員會的事宜，向政府各局／部門發出指引(第 5.7 及 5.8 段)；
- (b) *要求委派醫事委員會有所延誤* 在這 919 名人員中，政府有關的局／部門曾要求醫院管理局委派醫事委員會研究 741 名人員(81%)的健康狀況。然而，在全部 741 宗個案之中，有 444 宗(60%)在作出要求時有所延誤，每宗個案平均延誤 34 天(第 5.9 段)；及
- (c) *召開醫事委員會需時甚久* 在 919 宗個案中，有 717 宗個案(78%)召開了醫事委員會。審計署發現，由要求委派到召開醫事委員會平均每宗需時 75 天。審計署認為需時這麼久是不理想的(第 5.11 及 5.12 段)。

G. *管理病假的良好做法* 審查結果如下：

- (a) *病假政策* 公務員事務局並未就公務員放取病假的管理制訂明確的政策。審計署認為，政府各局／部門須考慮制訂有關管理病假的政策綱要，讓所有人員都知道政府的病假政策和政府對他們的要求(第 6.3 段)；

- (b) **管理表現的衡量** 政府79個局／部門差不多全都沒有為管理病假事宜制訂管理表現目標和指標。審計署認為，政府各局／部門須考慮制訂有關的管理表現目標和指標(第6.4段)；
- (c) **病假管理程序** 在政府79個局／部門中，有25個(32%)沒有就病假的管理和監察事宜制訂內部指引。政府其餘54個局／部門雖已制訂內部病假管理程序，但這些程序未能提供足夠指引作管理用途。審計署認為，公務員事務局須就病假的管理和監察事宜頒布指引，並要求政府各局／部門因應本身的運作需要，自行制訂內部病假管理程序(第6.5段)；
- (d) **檢討放取病假的引發點** 在政府79個局／部門中，有61個(77%)沒有訂定引發點以檢討其人員放取病假的情況。審計署認為，政府各局／部門須訂定恰當的引發點，並須就其人員放取病假的頻密程度達到引發點時所須採取的監察行動制訂指引(第6.6段)；及
- (e) **表彰良好的值勤記錄** 根據政府的員工評核程序，員工評核報告內須註明有關人員在評核期內放取超過一個指定時期(大部分情況為一個月)的假期的期間和性質，當中包括病假。審計署認為，為提供額外的值勤資料以評核某人員的工作表現，員工評核報告內須註明該人員放取病假的日數，有需要時並可要求評核人員提出意見(例如接受評核人員的工作表現有否因放取病假而受到影響 第6.7段)。

H. 審計署的建議 審計署提出下列的主要建議，認為公務員事務局局長應：

報告和記錄公務員放取的病假

- (a) 針對現時頗多人員的病假記錄仍用人手處理的情況，檢討是否需要把假期記錄及計算系統的應用範圍擴大至包括這些人員(第2.9(a)段)；
- (b) 在重新研製假期記錄及計算系統時，確保該系統可提供所需的病假管理資料，使政府各局／部門的管理高層可以更有效地管理病假(第2.9(b)段)；
- (c) 要求政府各局／部門訂定報告和記錄放取病假的程序及有效的管制措施(第2.9(d)段)；

公務員放取病假的程度

- (d) 從政府各局／部門收集放取病假的資料，以全面監察公務員放取病假的情況；以及分析整個公務員隊伍放取病假的資料，並向政府各局／部門提供這些資料，以供訂定基準和進行監察(第3.13(a)及(b)段)；

- (e) 要求政府各局 / 部門確定人員放取病假的原因和水平，並評估這些水平是否合理，以訂定措施減低或控制放取病假的水平 (第 3.13(c) 段)；
- (f) 要求政府各局 / 部門定期檢討 / 分析放取病假的水平、模式、趨勢和原因，以找出或須加以監察的問題 (第 3.13(d) 段)；
- (g) 要求政府各局 / 部門，特別是那些因為人員放取病假而相對失去較多工作時間的部門，評估放取病假對他們提供服務所造成的影響，並採取行動盡量減低影響 (第 3.13(e) 段)；

經常放取病假

- (h) 告知政府各局 / 部門及早對經常放取病假的人員採取適當的監察行動，以及定期檢討所採取的監察行動是否有效，並評估是否需要採取更有效的行動 (第 4.13 段)；

放取持久病假

- (i) 提醒政府各局 / 部門制訂有效措施，以便識別放取持久病假的個案，並在處理這些個案時嚴格遵守《公務員事務規例》內有關召開醫事委員會的規定 (第 5.14(a) 段)；
- (j) 鑑於部分政府部門就放取持久病假個案召開醫事委員會的規定有所誤解，向政府各局 / 部門發出指引，以澄清相關的《公務員事務規例》條文的規定 (第 5.14(b) 段)；
- (k) 提醒政府各局 / 部門，一俟發現放取持久病假的個案，須盡快要求委派醫事委員會，以便及早獲取醫事委員會的意見 (第 5.14(d) 段)；
- (l) 告知政府各局 / 部門採取行動，縮短由要求委派到召開醫事委員會所需的時間 (第 5.14(e) 段)；

管理病假的良好做法

- (m) 告知政府各局 / 部門：
 - (i) 制訂有關管理放取病假的政策綱要 (第 6.8(a)(i) 段)；
 - (ii) 制訂有關管理放取病假的管理表現目標和指標 (第 6.8(a)(ii) 段)；及
 - (iii) 為檢討人員放取病假的情況，訂定恰當的引發點，並就人員放取病假的頻密程度達到引發點時須採取的監察行動制訂指引 (第 6.8(a)(iii) 段)；

- (n) 就管理和監察公務員放取病假頒布良好做法指引，並告知政府各局／部門因應本身的運作需要，自行制訂放取病假的程序(第 6.8(b) 段)；及
- (o) 要求政府各局／部門表彰良好的值勤記錄，並在員工評核報告內提供額外資料，包括有關人員放取病假的日數和評核人員在有需要時提出的意見(例如接受評核人員的工作表現有否因放取病假而受到影響 第 6.8(c) 段)。

I. 當局的回應 當局大致上同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

背景

1.1 病假可以影響政府提供服務的效率。根據海外研究，高效率 and 有效地管理病假，有助減低或控制病假水平，從而把病假對提供服務所造成的影響減至最低。

放取病假的規例

1.2 《公務員事務規例》有關病假的主要條文如下：

- (a) 《公務員事務規例》第 1270(b)條：病假的釋義 病假指公務員因病或因接受其他治療或檢驗而獲准缺勤而毋須喪失其他類別假期的期間。置於期間的星期日、星期六下午、憲報公布的公眾假期，及該人員毋須上班的星期六上午(就按長短周制度上班的公務員而言)，均算作病假；
- (b) 《公務員事務規例》第 1275 及 1276 條：可享有的病假 各類公務員一般可享有的病假撮述於下文表一。

表一

可享有的病假

公務員類別	最高可享病假額
(a) 初次受聘而尚未列為體格符合標準的公務員	14 天全薪病假及 14 天半薪病假
(b) 在病假當日可計算服務年資不足四年的公務員	91 天全薪病假及 91 天半薪病假
(c) 在病假當日具有四年或以上可計算服務年資的公務員	182 天全薪病假及 182 天半薪病假，但須扣除由現時因病假缺勤之前一天起計過去四個曆年期間所放取的任何有薪病假

資料來源：《公務員事務規例》

- (c) 《公務員事務規例》第1277條：毋須從正常可享病假中扣除的病假 公務員因患職業病、或因公受傷、或因進行骨髓捐贈手術，獲准放取的病假，不會從正常可享病假中扣除。因公受傷或患職業病的公務員，可從因傷或患病而開始喪失工作能力該日起計最多24個月內，獲准放取全薪病假。如果獲法院准許，或獲適當的批核當局准許，該人員可在其後12個月內繼續獲准放取最多12個月的全薪病假；
- (d) 《公務員事務規例》第1273條：批准放取病假 公務員事務局局長負責批准實任或署理部門首長或擔任同等職位的公務員放取病假。其他公務員的病假，由所屬部門首長按照下列規則批准放取：
- (i) 作為一項特許安排，公務員可毋須呈交醫生證明書而獲准放取不超過兩個工作天的病假。不過，除非批核當局有充分理由相信該人員確實患病，否則有權在該人員沒有呈交醫生證明書的情況下，拒絕批准放取病假。如果公務員經常或有規律地申請病假，上述權力尤其適用；
- (ii) 批核當局必須先收到政府／醫院管理局醫生所簽發的醫生證明書、入院證明書或出院證明書，或由私家醫生所簽發的證明書(註1)，才可批准放取超過兩個工作天的病假；及
- (iii) 獲准放取的連續病假，每次最多可達91天；
- (e) 《公務員事務規例》第1282及1283條：持久病假 公務員如果獲准連續放取91天病假之後，仍然不宜執行職務，部門首長會要求醫院管理局行政總裁委派一個醫事委員會，研究該人員的健康狀況。當局必須待醫事委員會建議批准該人員放取病假後，才可批准該人員繼續放取病假。公務員如果獲准連續放取182天病假之後，仍然不宜執行職務，當局應再召開醫事委員會，並在其後每隔三個月再度召開；及
- (f) 《公務員事務規例》第1291條：拒絕批准放取病假 部門首長如果認為某人濫用放取病假的權利，可採取下述行動：
- (i) 要求該人員每逢打算放取病假時，向任何政府或醫院管理局醫生求診，或向某位指定的政府或醫院管理局醫生求診，或向某間指定的政府或醫院管理局診所求診。這項措施須每三個月檢討一次。上述所有指定的醫療單位在下文統稱指定政府診所；及

註1：批核當局亦可接納牙醫及任職於憲報公布的豁免註冊診所的未能註冊的醫生簽發的醫生證明書，批准有關人員放取病假。如果醫生證明書是由香港以外地方的醫生或診所簽發，必須徵詢衛生署署長的意見。不過，脊醫、物理治療師、言語治療師及中醫簽發的醫生證明書則不能接受。

- (ii) 如有需要，可要求該人員接受醫事委員會的檢查。除非獲得醫事委員會建議批准該人員放取病假，否則部門首長可拒絕批准該人員放取病假。

帳目審查

1.3 審計署最近曾進行了一項審查，研究政府對公務員放取病假的管理。審計署調查了政府79個局／部門，向他們取得病假管理資料進行研究。此外，審計署亦參考了海外管理病假的良好做法（詳見附錄A）。審計署發現在公務員放取病假的管理上有多個範疇可加以改善，並對有關問題提出多項建議。

當局的整體回應

1.4 公務員事務局局長感謝審計署就病假的管理提出多項議題及建議，並表示會採取所需的跟進行動。

1.5 財經事務及庫務局局長歡迎審計署的建議。落實有關建議，將有助把公務員可能濫放病假的情況減至最低，並可控制公務員放取病假的水平。他表示，通過加強對病假的管理，政府各局／部門將因員工的生產力提高而得益，這將有助有效率地為公眾提供服務。

第 2 部分：報告和記錄公務員放取的病假

2.1 本部分研究報告和記錄公務員放取病假的情況。

假期記錄系統

2.2 審計署在一九八五年十月的《核數署署長報告書》內指出，某些政府部門所訂立的程序不夠全面，內部對記錄的查核亦不足夠，以致未能確保備存的人員假期記錄準確無誤，結果多計了人員賺取的假期。公務員事務局局長同意立法會政府帳目委員會的建議，將假期記錄系統電腦化。該委員會促請當局盡快推行電腦化計劃。一九九一年，公務員事務局實行了一套電腦化的假期記錄及計算系統，用以計算及記錄公務員各類假期，當中包括病假。除了香港警務處外（見下文第2.4段），政府所有局／部門都使用該系統來記錄人員放取的病假。不過，假期記錄及計算系統的應用範圍有限，只涵蓋首長級薪級表第 3 點及以下或同等薪點（包括第一標準薪級）的本地公務員，而不包括：

- (a) 按合約條款受僱和按合約條款重行受僱的人員；
- (b) 不定時輪班工作的人員；
- (c) 教學人員；
- (d) 按劃一聘用條款和按新聘用條款受僱的人員（註 2）；及
- (e) 在婚後退休並以臨時按月聘用條款重行受僱的女性人員。

對於假期記錄及計算系統沒有涵蓋的人員，政府有關的局／部門大多要用人手記錄他們放取的病假。

2.3 假期記錄及計算系統可提供個別人員的病假管理資料。該系統編製的主要病假報告包括：

- (a) *人員放取某類假期的報告* 這份報告載述指明的人員在某段指明期間內放取病假的詳情；及
- (b) *抽選人員的病假摘要報告* 這份報告載述指明的人員在某段指明期間內放取病假的總日數。

不過，假期記錄及計算系統未能隨時提供整體的病假管理資料（例如整個部門或指定組別人員的病假資料）。

註 2：劃一聘用條款及新聘用條款分別指適用於在一九九九年一月一日至二零零零年五月三十一日期間以及在二零零零年六月一日或之後按公務員聘用條款及服務條件受聘的公務員。

2.4 香港警務處自行研製了一套假期記錄電腦系統，並由一九九七年起使用該系統計算及記錄香港警務處所有人員各類假期，當中包括病假。香港警務處的假期記錄電腦系統可提供整個部門或個別人員的病假管理資料。假期記錄電腦系統編製的主要報告包括：

- (a) *可享病假快將用盡的人員月報* 這份報告載述可享病假快將用盡的人員資料；
- (b) *按職級劃分的假期統計月報* 這份報告載述在某個指明月份各級人員放取病假的次數和日數；
- (c) *因放取病假而須出席醫事委員會的人員的雙周報告* 這份報告載述所放取病假接近須出席醫事委員會的指明水平的所有人員資料(見上文第 1.2(e) 段)；
- (d) *已放取的病假月報* 這份報告載述指明人員在某個指明月份放取病假的詳情；
- (e) *放取超過30天病假的半年統計報告* 這份報告載述各級人員在某段指明的半年期內放取超過 30 天病假的摘要；及
- (f) *可享半薪病假快將用盡的人員月報* 這份報告載述可享半薪病假快將用盡並即將放取無薪病假的人員資料。

審計署對報告和記錄公務員放取的病假的意見

有需要把人手處理的病假記錄電腦化

2.5 根據審計署對政府79個局 / 部門進行的調查(見上文第1.3段)，審計署發現，在二零零二年六月三十日：

- (a) 假期記錄電腦系統和假期記錄及計算系統保存了 141 000 名人員的病假記錄(即香港警務處的 33 000 名人員和政府另外 78 個局 / 部門的 108 000 名人員)；及
- (b) 如上文第 2.2 段所述，由於假期記錄及計算系統的應用範圍有限，有 27 000 名人員(主要是香港警務處以外其他紀律部隊人員)的病假記錄仍須用人手處理(註 3)。

審計署注意到，用人手處理假期記錄，不能隨時提供有關人員的病假管理資料。就此而言，審計署注意到，公務員事務局正重新研製假期記錄及計算系統。審計署認為，公務員事務局須考慮把假期記錄及計算系統的應用範圍擴大至包括政府所有人員。至於有

註 3：政府有七個局 / 部門用人手處理超過20%的人員的病假記錄，其百分率分別為：消防處93% (8 619 名人員)、香港海關78% (3 865 名人員)、入境事務處74% (4 234 名人員)、民航處67% (456 名人員)、前教育署57% (3 556 名人員)、海事處57% (849 名人員) 和工商及科技局25% (69 名人員)。

4 234名人員 (74%) 的病假記錄用人手處理的入境事務處，因應審計署的調查，在二零零二年八月通知審計署，該處正計劃研製一套電腦化的中央假期記錄及管理系統，用以記錄人員放取的假期，當中包括病假。由於假期記錄及計算系統的應用範圍可能會擴大至包括現時的假期記錄仍用人手處理的人員，審計署認為公務員事務局應要求政府各局／部門在自行研製電腦化假期記錄系統之前，先行徵詢該局的意見。

有需要改良假期記錄及計算系統以提供更多管理資料

2.6 假期記錄及計算系統只能提供個別人員的病假管理資料 (見上文第2.3段)，而未能提供整體的病假管理資料。該系統不能隨時就整個部門、各辦事處及各級人員的病假水平、有醫生證明書證明及沒有醫生證明書證明的病假、病假的趨勢及病假的原因等提供管理資料。審計署注意到，相比之下，香港警務處的假期記錄電腦系統則能夠提供更全面的資料。審計署的調查顯示，在政府78個局／部門中，有44個 (56%) 認為假期記錄及計算系統未能提供足夠的管理資料 (例如提供關於放取持久病假並須接受醫事委員會檢查的人員資料)，讓管理高層有效地管理病假。審計署認為，公務員事務局在重新研製假期記錄及計算系統時，必須確定和配合政府各局／部門的管理高層對病假管理的需要。

有需要訂定報告和記錄放取病假的程序

2.7 審計署發現，在政府79個局／部門中，有72個 (91%) 規定人員須在放取病假的第一天，向上司報告自己因病缺勤，但有7個 (9%) 則沒有指明報告這類缺勤情況的時限。審計署並發現，有74個局／部門 (94%) 沒有有效的管制措施，以確保所有獲准放取的病假均已記錄 (例如告知有關上司其下屬的病假已記錄在案)。審計署注意到康樂及文化事務署沒有把一九九九年一月一日至二零零二年六月三十日批准該署人員放取的所有病假記入假期記錄及計算系統內，因為該署在使用假期記錄及計算系統時，錯誤記錄或遺漏了輸入部分人員的病假資料。在審計署對公務員的病假管理程序進行調查後，公務員事務局於二零零二年八月修訂了其內部程序，就病假管理事宜提供更多指引 (例如訂定引發點檢討人員放取病假的情況 見下文第6.6段)。公務員事務局在二零零二年八月所修訂的內部程序規定，該局的假期檔案室須告知有關上司其下屬的病假已記錄在案。二零零二年九月，公務員事務局致函政府各局／部門鼓勵他們參照公務員事務局內部程序，自行制訂或修訂其內部程序，以配合本身的運作情況。審計署認為，政府所有局／部門均須制訂有效的管制措施，確保所有獲准放取的病假均妥為記錄。

有需要闡明《公務員事務規例》有關可獲准離開工作崗位前往診療所求診的規定

2.8 按照《公務員事務規例》第1270(b)條，病假指公務員因病或因接受其他治療或檢驗而獲准缺勤的期間 (見上文第1.2(a)段)。然而，《公務員事務規例》第904條也訂明，公務員可獲准離開工作崗位，前往診療所接受認可的治療、檢驗或診症服務。審計署注意到，公務員事務局曾接獲政府部門查詢如何引用該兩條規例，特別是在什麼情況下接

受診症服務應視作《公務員事務規例》第 1270(b) 條所訂的病假；在什麼情況下應視作《公務員事務規例》第 904 條所訂的獲准離開工作崗位。二零零二年十二月，公務員事務局詢問政府所有局／部門有關他們引用該兩條規例的慣常做法，以助考慮應否及如何闡明引用有關規例的情況。審計署認為公務員事務局須盡快採取行動闡明這事。

審計署對報告和記錄公務員放取的病假的建議

2.9 審計署建議公務員事務局局長應：

- (a) 針對現時頗多人員的病假記錄仍用人手處理的情況，檢討是否需要把假期記錄及計算系統的應用範圍擴大至包括這些人員；
- (b) 在重新研製假期記錄及計算系統時，確保該系統可提供所需的病假管理資料(例如整個部門的病假水平，以及有醫生證明書和沒有醫生證明書證明的病假的程度)，使政府各局／部門的管理高層可以更有效地管理病假；
- (c) 考慮到公務員事務局正重新研製假期記錄及計算系統，要求政府各局／部門在自行研製電腦化假期記錄系統之前，先行徵詢公務員事務局的意見；
- (d) 要求政府各局／部門訂定報告和記錄放取病假的程序及有效的管制措施；及
- (e) 向政府各局／部門發出指引，說明應在什麼情況下引用《公務員事務規例》第 904 及 1270(b) 條，批准人員前往接受治療、檢驗或診症服務。

當局的回應

2.10 公務員事務局局長表示：

- (a) 在一九九零年以前，公務員的假期是用人手計算和記錄的。當局在一九八八至一九九零年間研製假期記錄及計算系統，主要是為了解決一九八五年十月《核數署署長報告書》中提出假期計算和記錄出錯的問題。礙於時間、資源及技術所限，假期記錄及計算系統利用當時政府各局／部門現成的硬件及軟件研製而成，不能提供管理資料功能。因此，以現今的標準衡量，假期記錄及計算系統的應用範圍及功能均有限；
- (b) 鑑於假期記錄及計算系統的應用範圍及功能有限，公務員事務局正重新研製該系統，以改良其功能。經改良的假期記錄及計算系統將具備的功能包括記錄所有人員放取的病假。公務員事務局現正研製一套網上電子處理假期申請系統，配合日後經改良的假期記錄及計算系統，提供一套處理、計算和記錄假期的綜合電子系統。預計研製這套綜合系統的工作會在二零零三年內完成，目標是提供一套標準的電子系統，供政府各局／部門選用，以提高假期管理的效率；

- (c) 在研製假期記錄及計算系統的時候，管理資料這種功能需要強大的數據庫管理系統及電腦網絡系統作支援，而研製一套具備這種功能的系統極之昂貴。基於當時在資源及技術上的限制，該套假期記錄及計算系統的設計比較合乎成本效益。隨着資訊科技日益進步，這些限制實際上已經消除。當局現正重新研製的假期記錄及計算系統，可改善假期申請的處理及監察放取假期的情況。公務員事務局現正就該系統的設計，向一個用戶諮詢小組收集意見，該小組由多個主要政府部門的代表組成。經改良的系統將可編製多類關於病假的定期及特別報告；
- (d) 按照目前的做法，政府各局／部門如計劃自行研製處理假期事宜的專用系統供本身使用，都會徵詢公務員事務局的意見。公務員事務局會顧及經改良的假期記錄及計算系統的新功能和政府各局／部門的運作需要，繼續與他們聯繫，研究研製各自的系統的最佳方法；
- (e) 公務員事務局已建議政府所有局／部門參考該局所採納的內部程序，並按本身的運作情況，制訂或修訂他們的內部程序。對於尚未制訂有關程序的局／部門，公務員事務局會提醒他們盡快這樣做，並會在有需要時提供協助；及
- (f) 公務員事務局現正分析政府各局／部門就引用《公務員事務規例》第 904 及 1270(b) 條所作的回覆。公務員事務局會考慮盡快就引用該兩條規例的事宜發出指引。

2.11 財經事務及庫務局局長認同審計署的意見，即顧及到用戶局／部門在管理方面的需要，公務員事務局在重新研製假期記錄及計算系統時，應設法提供更多有關病假的管理資料。他表示已提供撥款推展假期記錄及計算系統，以供政府各局／部門使用。

2.12 入境事務處處長歡迎審計署的建議，即公務員事務局應探討是否需要把假期記錄及計算系統的應用範圍擴大至包括政府所有人員。他表示入境事務處現正構思的其中一個方案，也跟這個方向一致(即把假期記錄及計算系統當作藍本，適當地加以改良，以配合入境事務處的需要)。如果公務員事務局把假期記錄及計算系統的應用範圍擴大至包括政府所有人員，而且不久便可供使用，則入境事務處便毋須再自行研製一套系統。從資源的角度來看，這當然是更理想和更具成本效益的做法，而且可以避免在工作及資源方面出現重疊。

2.13 康樂及文化事務署署長同意高效率 and 有效地管理病假，有助減低或控制病假水平，從而把病假對提供服務所造成的影響減至最低。對於審計署致力進行這項帳目審查並指出可改善之處，她深表感謝。康樂及文化事務署會根據帳目審查的各項意見，設法加強內部的病假管理系統。她表示：

- (a) 康樂及文化事務署曾抽查 146 名人員的病假記錄，結果發現有 9 名人員的記錄有遺漏或錯誤輸入資料。部分錯處其實在二零零零年一月一日該署成立前已經存在；及
- (b) 在找出錯處後，康樂及文化事務署已更正有關記錄，並就此事發信提醒所有主管人員。該署更在二零零三年一月為有關人員舉行簡介會，講述各項有關病假管理的規則及做法，包括從速報告和記錄病假。

2.14 警務處處長表示，香港警務處一向着重管理內部人力資源。該處的假期記錄電腦系統能夠提供全面的病假管理資料，並令該處的管理人員能夠有效地管理病假。

第 3 部分：公務員放取病假的程度

3.1 本部分研究公務員放取病假的程度。

審計署對公務員放取病假的程度的分析

3.2 審計署的調查顯示，政府大部分的局／部門都沒有關於人員放取病假的程度的現成資料。為確定公務員放取病假的程度，審計署從政府79個局／部門取得141 000名人員的電腦化病假記錄(見上文第2.5(a)段)，以便作出分析。審計署認為，對141 000名人員的病假記錄進行分析已有代表性，因為他們佔公務員實際員額的81%。

公務員放取病假的水平

3.3 病假水平 審計署發現，在二零零一年：

- (a) 在141 000名人員中，有59 000名人員(42%)沒有放取任何病假，其餘82 000名人員(58%)共放取了682 000天病假，平均每名人員放取8.3天病假。政府79個局／部門的整體平均病假水平為每名人員4.8天(即682 000天 ÷ 141 000名人員)；
- (b) 政府各局／部門的病假水平有頗大差異，由每名人員1.1天至9.1天不等。如附錄B顯示，八個政府部門合共42 903名人員(即141 000名人員的30%)放取病假的水平，高於每名人員4.8天的整體平均病假水平。食物環境衛生署是第二大的政府部門，其病假水平最高，為每名人員9.1天，較每名人員4.8天的整體平均水平高出90%；及
- (c) 如下文表二顯示，初級、中級和高級人員(註4)的病假水平也有下述的顯著差異：
 - (i) 初級、中級和高級人員的平均病假水平分別為7天、4.7天和2.3天；及
 - (ii) 有66%的初級人員曾在二零零一年放取病假，比率跟中級人員的60%相若，但遠高於高級人員的35%。

註4：把人員分為初級、中級和高級，與政府為每年公務員薪酬調整劃分三個薪金級別的做法一致，有關級別如下：

- (a) 初級人員 頂薪點為總薪級表第9點或以下或同等薪點；
- (b) 中級人員 頂薪點為總薪級表第10至33點或同等薪點；及
- (c) 高級人員 頂薪點為總薪級表第34點或以上或同等薪點。

表二

根據電腦化記錄各級人員在二零零一年放取病假的水平

職級	人員數目	放取病假的		病假總日數	每名人員
		人員數目			平均放取的
	(a)	(b)	(c) = $\frac{(b)}{(a)} \times 100\%$	(d)	(e) = $\frac{(d)}{(a)}$
初級	23 303	15 289	66%	163 736	7.0
中級	101 995	60 965	60%	481 054	4.7
高級	16 076	5 616	35%	37 035	2.3
總計	141 374	81 870	58%	681 825	4.8

資料來源：審計署根據政府79個局／部門的電腦化病假記錄所作的分析

公務員放取病假的模式

3.4 對於 82 000 名在二零零一年放取病假的人員，審計署曾就他們放取病假的模式作出分析，有關結果列於下文表三及表四。審計署發現，在二零零一年：

放取病假的程度 (見下文表三)

- (a) 在 82 000 名人員中，約有 50 000 名人員 (61%) 每人放取不超過 4.5 天的病假 (即低於每名人員 4.8 天的整體平均水平)。他們放取的病假總日數約為 102 000 天，佔病假總日數 682 000 天的 15%；
- (b) 在 82 000 名人員中，約有 32 000 名人員 (39%) 每人放取 5 天或以上的病假 (即高於每名人員 4.8 天的整體平均水平)。他們放取的病假總日數約為 580 000 天，佔病假總日數 682 000 天的 85%；

放取病假的頻密程度 (見下文表四)

- (c) 該 82 000 名人員每人平均放取 3.4 次病假；
- (d) 在該 82 000 名人員當中，約有 46 000 名人員 (56%) 每人放取不多於兩次病假；及
- (e) 在該 82 000 名人員當中，約有 2 200 名人員 (2.7%) 每人放取多於 12 次病假。

表三

82 000 名人員在二零零一年放取病假的程度

放取病假日數	人員數目		病假總日數	
	人數	百分比	日數	百分比
0.5 至 2.0	33 219	40.6%	46 004	6.7%
2.5 至 4.5	16 431	20.1%	56 286	8.3%
小計	49 650	60.7%	102 290	15.0%
5.0 至 12	20 346	24.8%	152 942	22.4%
12.5 至 24	6 732	8.2%	114 586	16.8%
24.5 至 60	3 553	4.3%	131 335	19.3%
60.5 至 91	799	1.0%	59 671	8.8%
超過 91	790	1.0%	121 001	17.7%
小計	32 220	39.3%	579 535	85.0%
總計	81 870	100.0%	681 825	100.0%
	(約 82 000)		(約 682 000)	

資料來源：審計署根據政府 79 個局／部門的電腦化病假記錄所作的分析

表四

82 000 名人員在二零零一年放取病假的頻密程度

放取病假次數	人員數目		病假總日數	
1	28 909	35.3%	87 941	12.9%
2	16 930	20.7%	84 435	12.4%
3	10 654	13.0%	80 169	11.7%
4	7 182	8.8%	69 952	10.3%
5	4 884	6.0%	57 393	8.4%
6	3 379	4.1%	49 633	7.3%
7 至 12	7 740	9.4%	162 540	23.8%
13 至 24	1 941	2.4%	71 456	10.5%
超過 24	251	0.3%	18 306	2.7%
	} 45 839 } 56.0%		} 172 376 } 25.3%	
	} 2 192 } 2.7%		} 89 762 } 13.2%	
總計	81 870	100.0%	681 825	100.0%
	(約 82 000)		(約 682 000)	

資料來源：審計署根據政府79個局／部門的電腦化病假記錄所作的分析

公務員放取病假的趨勢

3.5 如下文表五顯示，公務員在一九九九至二零零一年放取病假的水平有上升趨勢(註5)。每名人員平均放取的病假日數由一九九九年的4天增至二零零零年的4.5天，即增加了0.5天(或12.5%)，到二零零一年更增至4.8天。一九九九至二零零一年的整體增幅為20%(即由4天增至4.8天)。

註5：審計署根據在二零零二年六月三十日141 000名人員的電腦化病假記錄，分析放取病假的趨勢。如人員在年內入職，審計署會按比例計算該年的人員數目。

表五

一九九九至二零零一年公務員的平均病假水平

	一九九九年	二零零零年	二零零一年
每名人員平均放取病假的水平 (天)	4.0	4.5	4.8
增逾一九九九年的水平 (天)	—	0.5 (12.5%)	0.8 (20%)
增逾二零零零年的水平 (天)	—	—	0.3 (6.7%)

資料來源：審計署根據政府79個局／部門的電腦化病假記錄所作的分析

如附錄C顯示，病假水平高於二零零一年每名人員4.8天的整體平均水平的八個政府部門，在一九九九至二零零一年病假水平的增幅為8%至46%不等。食物環境衛生署增加的日數最多，每名人員增加2.8天(由6.3天增至9.1天，即44%)，而郵政署的增幅則最大，為46%(由每名人員5天增至7.3天，即增加了2.3天)。

病假造成的影響

3.6 審計署估計，按職工成本計算，政府79個局／部門的人員在二零零一年放取的682 000天病假為7.18億元(註6)。這682 000天病假相等於失去了141 000名人員總工作時間的1.3%(註7)。平均來說，在二零零一年，每個工作天約有1 900名人員因病缺勤。政府各局／部門所提供的公共服務可能因這些人員放取病假而受到影響，尤以病假水平較高的政府部門為甚。

3.7 審計署研究了政府79個局／部門各級人員因放取病假而失去的工作時間。就個別政府部門內有超過200名人員的職級而言，審計署注意到：

- (a) 有67個職級(31 970名人員)失去的工作時間低於平均失去的1.3%工作時間；

註6：總職工成本根據庫務署發出的《職工成本計算便覽》及人員可享病假(即全薪、半薪或無薪病假)計算。這僅顯示放取病假所涉及的總職工成本，不應用以衡量因放取病假而引致的財政損失。

註7：人員的病假是利用電腦化假期記錄系統按曆日記錄，置於期間而又毋須上班的日子(例如星期日及憲報公布的公眾假期)，也算作病假記錄在案(第1.2(a)段)。為計算因病假而失去的工作時間，審計署假設總工作時間為365個曆日。失去1.3%工作時間的計算方法如下：

$$\frac{\text{病假總日數}}{\text{人員總數} \times 365 \text{ 日}} \times 100\% = \frac{682\,000}{141\,000 \times 365} \times 100\% = \underline{\underline{1.3\%}}$$

- (b) 有 48 個職級 (46 390 名人員) 失去的工作時間介乎 1.3% 至不足 2.6% ; 及
- (c) 有 7 個職級 (11 219 名人員) 失去的工作時間介乎 2.6% 至 3.9%。這些人員放取病假及失去工作時間的詳情列於下文表六。

表六

根據電腦化記錄在二零零一年放取病假的水平介乎工作時間的
2.6% 至 3.9% 的七個職級的人員

部門	職級	人員 數目	病假 總日數	每名人員	
				平均放取的 病假日數	失去工作 時間的百分率
		(a)	(b)	(c) = $\frac{(b)}{(a)}$	(d) = $\frac{(c)}{365} \times 100\%$
食物環境衛生署	工目 (註)	203	2 858	14.1	3.9%
政府統計處	助理外勤統計主任	216	2 742	12.7	3.5%
食物環境衛生署	助理小販管理主任	1 821	21 386	11.7	3.2%
食物環境衛生署	二級工人 (註)	4 867	53 498	11.0	3.0%
食物環境衛生署	高級小販管理主任	244	2 486	10.2	2.8%
食物環境衛生署	一級工人 (註)	652	6 509	10.0	2.7%
郵政署	郵差	3 216	30 689	9.5	2.6%
	總計	11 219	120 168		

資料來源：審計署根據政府 79 個局 / 部門的電腦化病假記錄所作的分析

註：政府其他局 / 部門也有聘請工目、二級工人和一級工人。這三個職級的人員在二零零一年整體平均放取病假的水平如下：

- (a) 工目 218 名人員每人 13.6 天 (即失去 3.7% 的工作時間) ;
- (b) 二級工人 9 685 名人員每人 8.4 天 (即失去 2.3% 的工作時間) ; 及
- (c) 一級工人 3 226 名人員每人 7.1 天 (即失去 1.9% 的工作時間)。

3.8 審計署注意到，食物環境衛生署人員放取病假的水平最高，在二零零一年為每人9.1天，共失去了該署13 048名人員2.5%的工作時間。失去了2.6%至3.9%工作時間的七個職級中，有五個(7 787名人員)隸屬食物環境衛生署。因人員放取病假而引致人手短缺可使公共服務受到干擾。舉例來說，審計署在二零零一年十月的《審計署署長第三十七號報告書》第6章指出，在二零零零年，食物環境衛生署的日更機動街道潔淨服務經常暫停。食物環境衛生署表示，服務暫停的原因之一是員工放取病假和急假，以致操作特別用途車輛的特級司機人手短缺。

審計署對公務員放取病假的程度的意見

有需要確定和監察公務員放取病假的水平

3.9 審計署發現，在二零零一年，政府79個局／部門的人員放取病假的水平有極大差異，由每人1.1天至9.1天不等，其中八個政府部門的病假水平較每人4.8天的整體平均水平為高(見上文第3.3(b)段)。審計署亦發現，不同職級人員放取病假的水平有頗大差異，由高級人員的每人2.3天至初級人員的每人7天不等。若干職級人員放取病假的水平則更高(見上文第3.7(c)段)。然而，政府大部分的局／部門都沒有有關整個部門或各級人員放取病假的水平和原因的資料。公務員事務局亦沒有有關公務員整體(例如按政府部門或工作性質分類)放取病假的水平和原因的資料。缺乏這類資料，政府各局／部門便不能訂定基準，也無法確定人員放取病假的水平是否合理。審計署認為，公務員事務局須從政府各局／部門收集放取病假的水平的資料，以便監察，並須向他們發放公務員放取病假的水平的資料，協助他們評估和監察人員放取病假的水平。

有需要控制公務員放取病假的水平

3.10 審計署發現，每名公務員平均放取病假的水平由一九九九年的4天增至二零零零年的4.5天及二零零一年的4.8天，即在一九九九至二零零一年期間增加了20%(見上文第3.5段)。由於增幅顯著，審計署認為，公務員事務局須探討箇中原因，並採取適當的措施減低或控制病假的水平。

有需要定期檢討放取病假的情況

3.11 根據海外的研究，要有效管理病假，每家機構都應該在組織和個別人員的層面定期檢討放取病假的情況。從整個部門、各辦事處和各級人員以及個別人員的層面檢討／分析放取病假的情況，可取得下列有助管理的資料：

- (a) 放取病假的水平和模式，包括有醫生證明書和沒有醫生證明書證明的病假；

- (b) 數年來放取病假的趨勢；及
- (c) 放取病假的原因。

審計署發現，由於以人手處理病假記錄有所限制，加上現有的假期記錄及計算系統並非為提供充足的病假管理資料而設計，故有不足之處（見上文第 2.5 及 2.6 段），因此在政府 79 個局 / 部門中，有 61 個 (77%) 未就人員放取病假的水平、模式、趨勢和原因進行任何檢討 / 分析，其餘 18 個則做了一些這方面的檢討 / 分析。不過，這些檢討 / 分析大都只涉及個別人員的病假水平，不能反映全面狀況。審計署認為，政府所有局 / 部門均須定期檢討 / 分析人員放取病假的水平、模式、趨勢和原因。

有需要盡量減低放取病假所造成的影響

3.12 除上文第 3.6 段所述的成本影響外，人員放取病假亦可能影響政府各局 / 部門提供公共服務的效率，尤以病假水平較高的部門為甚。有關服務更有可能因人員（例如食物環境衛生署的特級司機）放取病假而需要暫停（見上文第 3.8 段）。審計署發現，某些職級的人員因放取病假而失去的工作時間，遠較整體平均數 1.3% 為高（例如食物環境衛生署工目職級人員因放取病假而失去了 3.9% 的工作時間），這樣不但影響所提供服務的質素，並且會增加同事的工作量。審計署認為，政府各局 / 部門須採取行動（例如採用下文第 6 部分所述的良好管理做法），以盡量減低人員放取病假所造成的影響。

審計署對公務員放取病假的程度的建議

3.13 審計署建議公務員事務局局長應：

- (a) 從政府各局 / 部門收集放取病假的資料（例如放取病假的水平和原因），以全面監察公務員放取病假的情況；
- (b) 分析整個公務員隊伍放取病假的資料（例如放取病假的整體平均水平），並向政府各局 / 部門提供這些資料，以供訂定基準和進行監察；
- (c) 鑑於在一九九九至二零零一年期間公務員放取病假的整體水平顯著增加了 20%，要求政府各局 / 部門確定人員放取病假的原因和水平，並評估這些水平是否合理，以訂定措施減低或控制放取病假的水平（例如就病假的管理發出指引）；
- (d) 要求政府各局 / 部門定期檢討 / 分析放取病假的水平、模式、趨勢和原因，以找出或須加以監察的問題；及
- (e) 要求政府各局 / 部門，特別是那些因為人員放取病假而相對失去較多工作時間的部門，評估放取病假對他們提供服務所造成的影響，並採取行動盡量減低影響。

當局的回應

3.14 公務員事務局局長表示，患病關乎多項因素，如某人員工作的性質和要求；該人員的健康和精神狀態等。公務員事務局認同與工作有關的因素，如工作性質和環境，與政府個別局／部門或個別職系／職級人員的病假水平有關係。他並表示：

- (a) 公務員事務局認為，待經改良的假期記錄及計算系統於稍後全面使用後，該局便可以整合各部門的病假數據(例如人員每年放取病假的平均水平)，分發給部門管理層。如果要就人員放取病假的情況進行分析，則宜由部門管理層負責，因為他們更了解部門的某些具體情況和運作因素對各有關部門的病假水平的影響；
- (b) 公務員事務局認同部門管理層應監察個別人員放取病假的情況，以免有人員濫放病假。《公務員事務規例》載述了政府各局／部門在防止人員濫放病假應採取的措施。政府各局／部門已獲授權檢討轄下人員放取病假的水平，並在有需要時採取預防措施。憑藉上文第 2.3 段所述由假期記錄及計算系統提供的報告，政府各局／部門大致應可識別涉嫌濫放病假的個案；及
- (c) 過去數年來，公務員事務局致力在公務員隊伍內推廣職業安全和健康，務求在公務員隊伍內培養注重關懷和安全的文化，並且確保在工作上危害員工健康和安全的威脅得到適當控制。該局相信這些工作對病假管理更為有效，因為這些工作有助減少意外、改善員工身心健康和減低放取病假的水平。該局會繼續這方面的工作。該局近年來亦與衛生署加強合作，合力在公務員隊伍內推廣保健信息。

3.15 有關政府部門的回應載於附錄 D。

第 4 部分：經常放取病假

4.1 本部分研究政府在管理有關經常放取病假的事宜的表現。

對經常放取病假的人員採取的監察行動

4.2 管方須特別留意經常放取病假的情況，因為這情況可能顯示有人員的健康出現問題，需要協助，但也可能表示有人濫放病假。管方對經常放取病假的人員採取有效的監察行動，至為重要。根據海外研究的結果，督導人員應面見經常放取病假的人員，面見提供機會讓管方了解該人員的整體健康狀況，同時探討該人員是否遇到問題，需要協助，並考慮是否需要採取進一步的監察行動。根據《公務員事務規例》，可採取的監察行動如下：

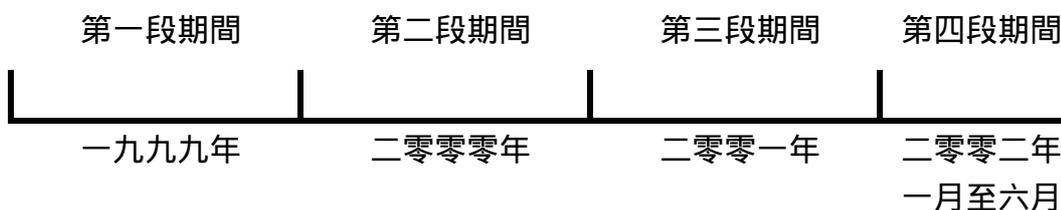
- (a) 《公務員事務規例》第 1273(2)(a) 條 除非批核當局有充分理由相信某人員確實患病，否則有權在該人員沒有呈交醫生證明書的情況下，拒絕批准放取病假（見上文第 1.2(d)(i) 段）；
- (b) 《公務員事務規例》第 1291 條 部門首長如果認為某人員濫用放取病假的權利，可要求該人員每逢打算放取病假時，向指定的政府診所求診；如有需要，可要求該人員接受醫事委員會的檢查（見上文第 1.2(f) 段）；或
- (c) 《公務員事務規例》第 940(a) 條 部門首長如果懷疑某人員身體或精神狀況欠妥，不能執行所任職位的主要職務，可要求該人員接受醫事委員會的檢查。

經常放取病假的個案研究

4.3 為探討政府各局 / 部門是否已就經常放取病假的個案，採取足夠的監察行動，審計署從 45 個政府部門中選出在一九九九年一月一日至二零零二年六月三十日的 42 個月期間經常放取病假的人員作研究。選取的準則如下：

- (a) 有關人員在一九九九年、二零零零年或二零零一年的任何一年內，曾放取病假超過 12 次，共超逾 24 天；或
- (b) 有關人員在二零零二年一月一日至二零零二年六月三十日期間，曾放取病假超過 6 次，共超逾 12 天。

4.4 按上述準則被選出的人員共 1 901 名。每名人員在下列四段期間的任何一段期間，平均每月放取病假超逾兩天和超過一次：



4.5 審計署按放取病假的頻密程度，把這 1 901 名人員分為四個組別，列載於下文表七。

表七

1 901 名人員按放取病假的頻密程度分類

組別	符合上文第 4.4 段 所述選取準則的期間	人數
A 組	全部四段期間	72
B 組	任何三段期間	169
C 組	任何兩段期間	465
D 組	任何一段期間	1 195
	總計	1 901

資料來源：審計署對被選出人員的電腦化病假記錄所作的分析

根據有關政府部門提供的資料，審計署發現，就這 1 901 名人員而言：

- (a) 有關政府部門沒有對 1 170 名人員採取監察行動 (見下文第 4.6 至 4.7 段)；及
- (b) 有關政府部門曾對 731 名人員採取監察行動 (見下文第 4.8 至 4.10 段)。

沒有採取監察行動的個案

4.6 審計署注意到，截至二零零二年九月三十日，在這 1 901 名人員中，有關政府部門沒有對其中 1 170 名人員 (62%) 採取監察行動。如下文表八顯示，審計署亦注意到：

- (a) 這1 170名人員在一九九九年一月一日至二零零二年六月三十日期間放取病假達50 690次，合計103 399天；
- (b) 這1 170名人員所放取的103 399天病假中，沒有醫生證明書證明的佔4%，有私家醫生證明書證明的佔40%，至於有政府診所或醫院管理局轄下醫院／診所簽發的證明書(政府醫生證明書)證明的則佔56%；及
- (c) 在這1 170名人員中，有32人(2.7%)屬於A組(即在上文第4.4段所述全部四段期間，這些人員平均每月放取病假超逾兩天和超過一次)；另有74人(6.3%)屬於B組(即在上文第4.4段所述四段期間內，這些人員在任何三段期間，平均每月放取病假超逾兩天和超過一次)。

表八

沒有遭採取監察行動的1 170名人員
在一九九九年一月一日至二零零二年六月三十日期間
放取病假的程度

	A 組 (註)	B 組 (註)	C 組 (註)	D 組 (註)	總計
(a) 人數	32	74	264	800	1 170
(b) 放取病假日數	5 187	9 176	29 463	59 573	103 399
(c) 次數	2 994	4 755	13 687	29 254	50 690
(d) 病假是否有醫生證明書證明：					
(i) 沒有	4%	4%	3%	5%	4%
(ii) 有私家醫生證明書證明	38%	41%	37%	40%	40%
(iii) 有政府醫生證明書證明	58%	55%	60%	55%	56%
總計	100%	100%	100%	100%	100%

資料來源：審計署根據有關政府部門提供的資料所作的分析

註：有關這些人員的分類，載於上文第4.5段表七。

4.7 現列舉以下三宗個案(個案一、個案二及個案三)，以作說明。

個案一和個案二

兩名人員經常放取病假而大多數 病假均無醫生證明書證明

個案詳情

	個案一	個案二
有關人員的職級 (見上文第 3.3(c) 段)	中級	中級
部門	環境保護署	土木工程署
在二零零二年六月三十日的年齡	40	38
組別 (見上文第 4.6 段表八)	B 組	B 組
在一九九九年一月一日至二零零二年 六月三十日期間放取的病假：		
(a) 放取病假的日數		
(i) 沒有醫生證明書證明	72.5 (59%)	63.5 (74%)
(ii) 有私家醫生證明書證明	51.0 (41%)	14.5 (17%)
(iii) 有政府醫生證明書證明		8.0 (9%)
	<hr/> <hr/>	<hr/> <hr/>
	123.5 (100%)	86.0 (100%)
(b) 次數	88	78
(c) 平均每次放取病假的日數	1.4	1.1

在這兩宗個案中，沒有醫生證明書證明的病假比例甚高 (個案一為 59%，個案二為 74%)。然而，所得的記錄顯示，環境保護署和土木工程署均沒有對有關人員採取相關的《公務員事務規例》條文所訂明的監察行動，也沒有面見他們，以了解有關人員的整體健康狀況，並評估是否需要採取進一步行動。

審計署的意見和有關政府部門的回應

鑑於有關人員經常放取病假，而其中大多數病假均沒有醫生證明書證明，審計署認為，環境保護署和土木工程署理應要求有關人員呈交醫生證明書證明其病假，並在

個案一和個案二 (續)

有關人員沒有呈交醫生證明書的情況下，根據《公務員事務規例》第 1273(2)(a) 條拒絕批准放取病假。

就審計署的查詢，有關政府部門的回應如下：

- (a) 關於個案一，環境保護署署長於二零零三年二月承認，事後看來，環境保護署其實可在二零零一年年初便向有關人員提出其放取病假的問題。環境保護署確曾注意到該名人員在二零零零年夏季和二零零一年年初放取的病假日漸增多，但卻沒有立刻就其因病缺勤一事採取行動，原因如下：
 - (i) 該人員往往是在放取有醫生證明書證明的病假之前或之後不久，放取沒有醫生證明書證明的病假，令其上司認為該人員可能確實因病缺勤；
 - (ii) 該人員放取的病假並非跟從一個特定模式；及
 - (iii) 該人員在二零零二年放取病假的日數明顯減少。在二零零二年的首六個月內，該人員放取了 17.5 天病假，在二零零二年的下半年，則只放取了 2.5 天病假；及
- (b) 關於個案二，土木工程署署長於二零零三年二月表示：
 - (i) 由於有關人員經常及有規律地放取病假，土木工程署將面見該人員，以了解其整體健康狀況，並決定是否需要採取進一步行動；
 - (ii) 該人員於二零零零年十二月一日由另一部門調往土木工程署。該人員在調往土木工程署之前，在一九九九年一月一日至二零零零年十一月三十日期間，放取病假共 41 天，其中 23.5 天沒有醫生證明書證明，12.5 天有私家醫生證明書證明，另外 5 天則有政府醫生證明書證明。在調往土木工程署之後，該人員繼續經常放取病假，在二零零零年十二月至二零零二年六月期間，放取病假共 45 天，其中 40 天沒有醫生證明書證明，其餘 5 天有私家醫生證明書或政府醫生證明書證明；及
 - (iii) 土木工程署把批准放取病假的權力，授予獲指派的核准人員。有關核准人員每次批准該人員放取病假後，均會按土木工程署的既定程序向總部匯報。不過，沒有記錄顯示有關核准人員曾面見該人員，以了解其整體健康狀況及 / 或評估是否需要採取進一步行動。

個案三

一名人員經常放取病假而大部分病假 由私家醫生證明書證明

個案詳情

有關人員的職級
(見上文第 3.3(c) 段)

初級

部門

食物環境衛生署

在二零零二年六月三十日的年齡

33

組別 (見上文第 4.6 段表八)

A 組

在一九九九年一月一日至二零零二年
六月三十日期間放取的病假：

(a) 放取病假的日數

(i) 有私家醫生證明書證明	116	(98%)
(ii) 有政府醫生證明書證明	2	(2%)
	<hr/>	<hr/>
	118	(100%)
	<hr/> <hr/>	<hr/> <hr/>

(b) 次數

74

(c) 平均每次放取病假的日數

1.6

該人員放取的大部分病假 (98%) 是由私家醫生證明書證明，大多數病假的原因是患上看似輕微的疾病，例如流行性感冒及呼吸道感染 (放取這類病假共 51 次，合計 85 天)。然而，所得的記錄顯示，食物環境衛生署沒有對該人員採取相關的《公務員事務規例》條文所訂明的監察行動，亦沒有面見該人員，以了解其整體健康狀況，並評估是否需要採取進一步行動。

個案三 (續)

審計署的意見和有關政府部門的回應

鑑於有關人員經常放取病假，而大多數病假的原因是患上看似輕微的疾病，並由私家醫生證明書證明，審計署認為食物環境衛生署應引用《公務員事務規例》第 1291 條，要求該名人員每逢打算放取病假時，向指定的政府診所求診。

就審計署的查詢，食物環境衛生署署長於二零零三年二月回應時表示，有關人員在二零零二年七月至十月期間再放取病假 17 天。由二零零二年十一月起，食物環境衛生署已引用《公務員事務規例》第 1291 條處理該人員放取病假的事宜。自此之後，該人員放取的病假已減至七天。食物環境衛生署現已定期監察該人員放取病假的情況。

已採取監察行動的個案

4.8 根據有關政府部門提供的資料，審計署注意到，就1 901名在一九九九年一月一日至二零零二年六月三十日期間經常放取病假的人員，有關政府部門對其中731人 (38%) 採取了監察行動。如下文表九顯示，在這731名人員所放取的病假中，沒有醫生證明書證明的佔 2%，有私家醫生證明書證明的佔 36%，至於有政府醫生證明書證明的則佔 62%。

表九

731 名遭採取監察行動的人員在一九九九年一月一日至
二零零二年六月三十日期間放取病假的程度

	A 組 (註)	B 組 (註)	C 組 (註)	D 組 (註)	總計
(a) 人數	40	95	201	395	731
(b) 放取病假日數	8 787	16 382	24 919	33 598	83 686
(c) 次數	4 405	7 678	11 387	15 190	38 660
(d) 病假是否有醫生證明書證明：					
(i) 沒有	1%	2%	1%	2%	2%
(ii) 有私家醫生證明書證明	30%	35%	37%	38%	36%
(iii) 有政府醫生證明書證明	69%	63%	62%	60%	62%
總計	100%	100%	100%	100%	100%

資料來源：審計署根據有關政府部門提供的資料所作的分析

註：有關這些人員的分類，載於上文第 4.5 段表七。

4.9 如下文表十顯示，審計署注意到：

- (a) 對於 731 名經常放取病假的人員中的 261 人 (36%)，有關政府部門採取的行動，只是面見他們；
- (b) 對於該 731 名人員中的另外 225 人 (31%)，有關政府部門拒絕批准他們放取沒有醫生證明書證明的病假。這包括 216 宗涉及郵政署和懲教署的個案，這兩個部門規定某些職系人員必須呈交醫生證明書，才會獲批准放取病假；

- (c) 對於該 731 名人員中的另外 211 人 (29%)，有關政府部門根據《公務員事務規例》第 1291 條，要求他們向指定的政府診所求診，或接受醫事委員會的檢查 (見上文第 4.2(b) 段)；及
- (d) 對於該 731 名人員中的其餘 34 人 (4%)，有關政府部門主要根據《公務員事務規例》第 940(a) 條召開醫事委員會 (見上文第 4.2(c) 段)。

表十

對在一九九九年一月一日至二零零二年六月三十日期間
經常放取病假的 731 名人員採取的監察行動

所採取的監察行動	人數				總計	
	A 組 (註 1)	B 組 (註 1)	C 組 (註 1)	D 組 (註 1)		
(a) 只面見該人員	5	20	76	160	261	(36%)
(b) 拒絕批准放取沒有醫生證明書證明的病假	5	23	43	154	225	(31%)
(c) 要求該人員每逢打算放取病假時向指定的政府診所求診 (註 2)	25	34	59	56	174	(24%)
(d) 根據《公務員事務規例》第 1291 條要求該人員接受醫事委員會的檢查 (註 3)	5	12	13	7	37	(5%)
(e) 其他 (註 4)		6	10	18	34	(4%)
總計	40	95	201	395	731	(100%)

} 211
(29%)

資料來源：審計署根據有關政府部門提供的資料所作的分析

註 1：有關這些人員的分類，載於上文第 4.5 段表七。

註 2：這包括 61 名如未能呈交醫生證明書便不獲准放取病假的人員。

註 3：這包括 24 名被要求向指定的政府診所求診的人員，以及 10 名如未能呈交醫生證明書便不獲准放取病假的人員。

註 4：“其他”主要包括根據《公務員事務規例》第 940(a) 條召開醫事委員會的人員。

4.10 審計署發現，有關政府部門採取的各項監察行動尚有可改善之處。現列舉以下四宗個案(個案四、個案五、個案六及個案七)，以作說明。

個案四和個案五

對兩名經常放取病假的人員採取的監察行動有所延誤

個案詳情

	個案四	個案五
有關人員的職級 (見上文第 3.3(c)段)	中級	初級
部門	郵政署	食物環境衛生署
在二零零二年六月三十日的年齡	24	46
組別 (見上文第 4.8 段表九)	C 組	B 組
在一九九九年一月一日至二零零二年六月三十日期間放取的病假：		
(a) 放取病假的日數		
(i) 有私家醫生證明書證明	85 (100%)	90.0 (77%)
(ii) 有政府醫生證明書證明		26.5 (23%)
	85 (100%)	116.5 (100%)
	85 (100%)	116.5 (100%)
(b) 次數	67	51
(c) 平均每次放取病假的日數	1.3	2.3

在個案四中的所有病假及在個案五中的大部分病假 (77%) 都是由私家醫生證明書證明。有關人員大部分病假的原因是患上看似輕微的疾病，例如流行性感冒、呼吸道感染及咽喉炎 (個案四的人員放取這類病假共 54 次，合計 67 天；而個案五的人員放取這類病假共 38 次，合計 72 天)。然而，所得的記錄顯示，郵政署和食物環境衛生署在兩年後，即分別於二零零二年五月及二零零二年六月，才面見有關人員。

審計署的意見和有關政府部門的回應

鑑於有關人員經常放取病假，而大部分病假的原因是患上看似輕微的疾病，並由私家醫生證明書證明，審計署認為，郵政署和食物環境衛生署理應就有關人員因病缺

個案四和個案五 (續)

勤及早採取適當行動 (例如早些面見有關人員，如懷疑其濫放病假，則應引用《公務員事務規例》第 1291 條，要求有關人員每逢打算放取病假時，向指定的政府診所求診)。

就審計署的查詢，有關政府部門的回應如下：

- (a) 關於個案四，郵政署署長於二零零三年二月表示，鑑於有關人員在二零零一年及二零零二年放取病假的水平持續維持在較高水平，郵政署已於二零零三年二月引用《公務員事務規例》第 1291 條處理該人員放取病假的事宜。由於該人員在一九九九年及二零零零年放取病假的水平並非不尋常地高，其上司當時不認為該人員濫放病假；及
- (b) 關於個案五，食物環境衛生署署長於二零零三年二月表示，食物環境衛生署已密切監察該人員因病缺勤的情況，並會在有需要時，引用《公務員事務規例》第 1291 條。該人員在二零零二年六月後只放取了三天病假。

個案六和個案七

對兩名經常放取病假的人員採取的監察行動不足

個案詳情

	個案六	個案七
有關人員的職級 (見上文第 3.3(c) 段)	中級	中級
部門	康樂及文化事務署	郵政署
在二零零二年六月三十日的年齡	44	37
組別 (見上文第 4.8 段表九)	B 組	B 組
在一九九九年一月一日至二零零二年六月三十日期間放取的病假：		
(a) 放取病假的日數		
(i) 沒有醫生證明書證明	3 (2%)	
(ii) 有私家醫生證明書證明	125 (98%)	95 (96%)
(iii) 有政府醫生證明書證明	— —	4 (4%)
	————— 128 (100%) =====	————— 99 (100%) =====
(b) 次數	106	72
(c) 平均每次放取病假的日數	1.2	1.4

就個案六和個案七而言，大部分病假(個案六為98%；個案七為96%)都是由私家醫生證明書證明。有關疾病均看似輕微，例如流行性感冒、呼吸道感染、咽喉炎及扁桃腺炎(個案六的人員放取這類病假共98次，合計118天；個案七的人員放取這類病假共62次，合計84天)。然而，所得的記錄顯示：

- (a) 康樂及文化事務署就個案六採取的唯一監察行動是於二零零二年一月面見該人員。其後，該人員在二零零二年二月至六月期間放取病假共九次，合計九天。所有病假都是由私家醫生證明書證明；及

個案六和個案七 (續)

- (b) 至於個案七，雖然部門程序要求有關人員每逢放取病假均須呈交醫生證明書證明其放取的所有病假，但該人員仍繼續經常放取病假。

審計署的意見和有關政府部門的回應

鑑於有關人員經常放取病假，而大部分病假的原因是患上看似輕微的疾病，並由私家醫生證明書證明，審計署認為，康樂及文化事務署和郵政署理應就有關人員因病缺勤，採取適當及有效的行動 (例如引用《公務員事務規例》第 1291 條，要求有關人員每逢打算放取病假時，向指定的政府診所求診)。

就審計署的查詢，有關政府部門的回應如下：

- (a) 關於個案六，康樂及文化事務署署長於二零零三年二月表示，署方於二零零二年一月面見有關人員後，情況有所改善。審計署就此個案作出查詢後，康樂及文化事務署再度面見該人員，進一步令該人員知道，管方對其放取病假的頻密程度十分關注。康樂及文化事務署會密切監察該人員放取病假的頻密程度，並會在適當情況下引用《公務員事務規例》第 1291 條；及
- (b) 關於個案七，郵政署署長於二零零三年二月表示，由於該人員在二零零二年七月至十二月期間放取病假的水平較高，郵政署已於二零零三年二月引用《公務員事務規例》第 1291 條，處理有關人員放取病假的事宜。該人員的上司在一九九九至二零零一年期間，一直密切監察其經常放取病假的情況，並察覺到他身體較為虛弱，容易生病，而在身體不適時難以工作。當時該人員的上司認為他並沒有濫放病假，宜繼續予以輔導，並促請他改善其整體健康狀況。

審計署對經常放取病假的意見

有需要對經常放取病假的人員採取監察行動

4.11 對於從 45 個政府部門選出，在一九九九年一月一日至二零零二年六月三十日期間經常放取病假的 1 901 名人員，審計署發現，有關政府部門並沒有對其中 1 170 名人員 (62%) 採取《公務員事務規例》所訂明的監察行動。審計署認為，雖然要證明某人員確實濫放病假十分困難，但管方監察經常放取病假的個案，並採取所需措施，以盡量減少這類個案，至為重要。管方尤其應向經常放取病假而又沒有呈交醫生證明書的人員 (例如個案一和個案二)，以及經常放取病假而其原因是患上看似輕微的疾病，並由私家醫生證明書證明的人員 (例如個案三)，採取監察行動。

有需要及早對經常放取病假的人員採取監察行動並評估是否需要採取更有效的行動

4.12 審計署發現，對於在一九九九年一月一日至二零零二年六月三十日期間經常放取病假的 1 901 名人員，有關政府部門對其中 731 名人員 (38%) 採取了監察行動。審計署又發現，在 40 名 A 組及 95 名 B 組人員 (見上文第 4.8 段表九) 中，有關政府部門對其中 64 人採取的監察行動均有所延誤 (註 8)。延誤情況已顯示在個案四和個案五中，有關人員經常放取病假兩年後才遭採取監察行動。審計署又發現，有關政府部門最常採取的監察行動是面見有關人員 (見上文第 4.9(a) 段)。對於經常放取病假情況最嚴重的個案，審計署認為有關政府部門可採取更有效的監察行動，如個案六和個案七所顯示。審計署認為，政府各局 / 部門須及早採取行動，監察經常放取病假的個案，並評估是否需要採取更有效的行動。

審計署對經常放取病假的建議

4.13 審計署建議公務員事務局局長應告知政府各局 / 部門：

- (a) 及早對經常放取病假的人員 (包括審計署所發現的經常放取病假的個案) 採取適當的監察行動；及
- (b) 定期檢討所採取的監察行動是否有效，並評估是否需要採取更有效的行動 (例如要求有關人員每逢打算放取病假時，向指定的政府診所求診)。

註 8：審計署認為，在有關人員經常放取病假的年度之後的一年或更後才採取監察行動 (例如某人員於一九九九年經常放取病假，但有關政府部門到二零零零年才採取監察行動)，已是有所延誤。

當局的回應

4.14 公務員事務局局長表示，病假的管理工作由部門管理層執行會最為有效。他認為值得提醒政府各局／部門，及早對經常放取病假的人員採取適當的監察行動，以及定期檢討所採取的監察行動是否有效，並評估是否需要採取更有效的行動。

4.15 環境保護署署長感謝審計署就公務員病假的管理事宜進行了非常詳盡和資料充分的審查。他表示，審計署的意見及建議令環境保護署獲益良多。他大致上同意審計署的建議，並相信其中多項建議會有助改善病假的管理，以及阻嚇公務員濫放病假。他並表示：

- (a) 環境保護署會審慎考慮採用一些海外管理病假的良好做法；
- (b) 環境保護署會推行一項臨時監察措施，更善用現有資料，以識別濫放病假的潛在個案。長遠來說，環境保護署期望公務員事務局早日完成假期記錄及計算系統的重新研製工作，為該系統加設永久病假管理功能；
- (c) 環境保護署會定期檢討並修訂就病假事宜發出的內務通告，以確保所採用的病假管理做法符合公務員事務局的指引；及
- (d) 環境保護署打算為該署各職系及職級的人員訂定檢討放取病假情況的引發點，並認為公務員事務局應發出指引，使政府各部門訂定引發點的方式一致。

4.16 土木工程署署長表示：

- (a) 公務員事務局於二零零二年八月就病假事宜公布其經修訂的內部程序後，土木工程署於二零零二年十一月發出內務通告，除其他事情外，更清楚說明核准人員在管制及監察病假申請方面的責任；
- (b) 土木工程署會採取行動，提醒該署所有人員注意批准放取病假的指引和程序。土木工程署會每隔六個月把上述內務通告向所有人員傳閱；及
- (c) 土木工程署得知公務員事務局現正重新研製假期記錄及計算系統。新系統將有助部門管理層監察個別人員放取病假的情況。

第 5 部分：放取持久病假

5.1 本部分研究政府在管理放取持久病假方面的表現。

處理放取持久病假的程序

5.2 **召開醫事委員會** 根據《公務員事務規例》第 1282 條，公務員如果獲准連續放取 91 天病假之後，仍然不宜執行職務，部門首長會要求醫院管理局行政總裁委派一個由三名醫生組成的醫事委員會，研究該人員的健康狀況，以建議：

- (a) 應否批准該人員繼續放取病假；
- (b) 應否着令該人員因喪失工作能力而退職；或
- (c) 應否採取其他行動。

部門首長可在考慮醫事委員會的建議後，視乎該人員可享有的病假，批准該人員繼續放取不超過 91 天的全薪、半薪或無薪病假 (見上文第 1.2(b) 段)。

5.3 **召開隨後的醫事委員會** 根據《公務員事務規例》第 1283 條，公務員如果根據《公務員事務規例》第 1282 條獲准連續放取 182 天病假之後，仍然不宜執行職務，當局應再召開醫事委員會，並在其後每隔三個月 (或部門首長徵詢醫院管理局行政總裁的意見後所決定的相隔時間) 再度召開。每次檢討後，如果醫事委員會認為該人員仍有一定機會康復並恢復上班工作，則部門首長可根據醫事委員會的建議，再批准放取最多 91 天病假。

5.4 **因公受傷** 根據《公務員事務規例》第 1286(3) 條，《公務員事務規例》第 1282 及 1283 條所規定的程序，亦同樣適用於在執行職務時意外受傷所獲准放取的病假，而該意外又非由於有關人員本身嚴重及故意的不當行為所引致。

5.5 **公務員事務局對召開醫事委員會的意見** 公務員事務局就召開醫事委員會一事回應政府部門和審計署的查詢時表示：

- (a) 根據《公務員事務規例》第 1282 及 1283 條，召開醫事委員會的目的，除其他事情外，是為了決定有關人員是否適宜執行其正常職務；批准其放取病假的建議是否合理；所建議批給的病假日數是否恰當；以及應否採取其他合適行動 (如根據醫事委員會所確認的決定，編配較少或十足職務予該人員)；
- (b) 有關人員在放取持久病假後回任，並不一定表示他“適宜執行職務”。《公務員事務規例》並無條文豁免召開醫事委員會的規定。一如《公務員事務規例》其他所有條文的做法，政府各局 / 部門如欲在《公務員事務規例》沒有明文規定的情況下尋求豁免，應致函公務員事務局詳述理由；

- (c) 部門首長在批准某人員連續放取超過 91 天病假前，不論有關的醫生證明書是由醫院管理局轄下的醫院、政府診所或私家醫生所簽發，均應先徵詢醫事委員會的意見。這是因為醫事委員會可以取得申請放取病假的人員的所有有關醫療記錄，有利於評估該人員的病況是否需要放取持久病假，尤以有關人員在連續放取病假期間曾向不同醫院 / 診所 / 執業醫生求診的情況為然；及
- (d) 根據《公務員事務規例》第 1282 或 1283 條的規定，當局須安排召開醫事委員會，以研究獲批准連續放取超過 91 天或 182 天病假的人員的健康狀況。一經確定某人員獲 / 將獲批准連續放取超過 91 天或 182 天病假，便應安排委派醫事委員會。由於政府各局 / 部門均知悉委派醫事委員會需時，故通常在得知有持久病假的個案之始，便會展開委派醫事委員會的程序。

放取持久病假的個案研究

5.6 為探討政府各局 / 部門有否完全遵守《公務員事務規例》第 1282 及 1283 條有關召開醫事委員會的規定，審計署從政府 50 個局 / 部門中選出 919 名在二零零零年十月一日至二零零二年六月三十日期間連續放取超過 91 天病假的人員作研究。審查結果詳列於下文第 5.7 至 5.13 段。

審計署對放取持久病假的意見

醫事委員會的召開

5.7 審計署發現，在二零零二年九月三十日，在這 919 名人員中：

- (a) 有關政府部門沒有要求委派醫事委員會研究 178 名人員的健康狀況；
- (b) 政府有關的局 / 部門曾要求委派醫事委員會研究 24 名人員的健康狀況，惟有關醫事委員會其後遭取消；及
- (c) 已召開醫事委員會研究其餘 717 名人員的健康狀況。

政府有關的局 / 部門就沒有召開醫事委員會研究這 202 名 (即 178 名 + 24 名) 人員的健康狀況所給予的原因，撮述於下文表十一。

表十一

沒有召開醫事委員會研究 202 名人員的健康狀況的原因

原因	宗數
A. 有關政府部門因疏忽而沒有召開醫事委員會	14
B. 有關政府部門誤以為在下述情況毋須委派醫事委員會：	
(i) 有關人員已經回任	99
(ii) 有關醫生證明書是由醫院管理局轄下的醫院簽發	8
(iii) 有關人員即將退休	26
(iv) 有關人員所患疾病 (如癌症) 的性質令醫事委員會毋須召開	4
	137
C. 有關人員拒絕向醫事委員會提供醫療記錄	6
D. 有關人員因公受傷而獲准放取病假	26
E. 已獲公務員事務局批准	3
F. 其他 (註)	16
	<hr/>
總計	202
	<hr/> <hr/>

資料來源：審計署根據政府有關的局／部門提供的資料所作的分析

註：“其他” 主要包括在召開醫事委員會前已經身故的人員。

5.8 審計署對上文表十一內 A 至 D 項所列的原因有所保留，詳情如下：

- (a) **原因 A** 因疏忽而沒有委派醫事委員會，可能是由於假期記錄及計算系統有所限制，未能提供已連續放取超過91天病假的人員的管理資料所致 (見上文第 2.6 段)。審計署認為，有關政府部門理應採取更積極的行動，識別有關人員並要求該等人員出席醫事委員會；
- (b) **原因 B** 大部分政府部門誤以為如有關人員已經回任，或有關醫生證明書是由醫院管理局轄下的醫院簽發，便毋須召開醫事委員會。根據公務員事務局

所述，上述理由並不充分，而且《公務員事務規例》內亦沒有豁免召開醫事委員會的條文。政府各局／部門如欲獲得豁免，必須致函公務員事務局詳述理由（見上文第5.5(b)及(c)段）。審計署認為，公務員事務局有需要就召開醫事委員會的事宜，向政府各局／部門發出指引；

- (c) *原因 C* 在二零零二年十月八日前，《公務員事務規例》並無明確說明，某人員如拒絕向醫事委員會提供醫療記錄，應採取什麼行動。自二零零二年十月八日起，《公務員事務規例》第1282及1283條已作修訂，清楚指出有關人員如連續放取持久病假超過91天，除非醫事委員會建議批准該人員放取病假，否則部門首長可拒絕批准該人員放取病假。審計署認為，政府各局／部門除非另具充分理由，否則必須按照《公務員事務規例》的規定，拒絕批准不向醫事委員會提供醫療記錄的人員放取病假；及
- (d) *原因 D* 根據《公務員事務規例》第1286(3)條，《公務員事務規例》第1282及1283條所規定的程序，亦同樣適用於公務員因公受傷而獲准放取的病假。審計署就公務員因公受傷須否召開醫事委員會作出查詢，公務員事務局於二零零二年十二月作出以下回應：
- (i) 根據《僱員補償條例》(第282章)成立的普通評估委員會會評估有關人員因傷而永久喪失工作能力的程度並驗證該人員因傷而須缺勤的期間；
 - (ii) 當局就這些個案召開醫事委員會，主要目的是就有關人員能否執行其主要職務和是否適合繼續受聘，徵詢醫事委員會的意見；及
 - (iii) 公務員事務局正檢討《公務員事務規例》內關於公務員因公受傷獲准放取病假的安排，以便更清晰地制訂有關程序。

審計署認為，公務員事務局須清楚說明在什麼情況下須為因公受傷而要放取持久病假的公務員召開醫事委員會。

要求委派醫事委員會有所延誤

5.9 審計署發現政府有關的局／部門曾要求醫院管理局委派醫事委員會研究741名人員的健康狀況(即上文第5.7(b)及(c)段所述的717宗經研究個案及24宗已取消研究個案)。然而，在全部741宗個案之中，有444宗(60%)在作出要求時有所延誤。由有關人員連續放取病假第93天起計至作出要求當日為止，每宗個案平均延誤34天。有關個案的延誤程度載於下文表十二。

表十二

要求委派醫事委員會的延誤程度

日數	宗數
少於 31 天	290
31 至 60 天	94
61 至 90 天	28
91 至 120 天	10
超過 120 天	22
總計	444

資料來源：審計署根據政府有關的局／部門提供的資料所作的分析

5.10 根據公務員事務局所述，政府各局／部門如得知某人員將獲批准連續放取超過91或182天病假時，便應展開委派醫事委員會的程序(見上文第5.5(d)段)。審計署認為，公務員事務局有需要提醒政府各局／部門須盡快委派醫事委員會。要求委派醫事委員會如有任何延誤，均會導致醫事委員會延遲召開。這樣會令政府有關的局／部門未能從召開醫事委員會中充分獲益，包括未能及早聽取醫事委員會對是否再批准某人員放取病假，以及向放取持久病假後回任人員分配的職務是否合適所作的獨立意見。

召開醫事委員會需時甚久

5.11 就已召開醫事委員會的717宗個案而言，審計署發現，由要求委派到召開醫事委員會平均每宗需時75天。需時長短的程度載於下文表十三。

表十三

由要求委派到召開醫事委員會所需的時間

日數	宗數	
31 天以下	130	
31 至 60 天	220	
61 至 90 天	160	} 367 宗
91 至 120 天	94	
120 天以上	113	
總計	717	

資料來源：審計署根據政府有關的局／部門提供的資料所作的分析

5.12 如上文表十三顯示，在該 717 宗個案中，由要求委派到召開醫事委員會需時超過 60 天的個案佔 367 宗 (51%)。審計署認為需時這麼久是不理想的，因為政府有關的局／部門未能及早聽取醫事委員會的意見，以致無法採取所需的跟進行動。

定期與放取持久病假的人員保持聯絡

5.13 根據海外研究，定期與放取持久病假的人員保持聯絡，有助顯示機構關心僱員的健康，以及關注僱員的康復情況和何時可以復工。審計署發現，在政府 79 個局／部門中，有 15 個 (19%) 並無定期與放取持久病假的人員保持聯絡。審計署認為，他們應定期與這些人員保持聯絡。

審計署對放取持久病假的建議

5.14 審計署建議公務員事務局局長應：

- (a) 提醒政府各局／部門制訂有效措施，以便識別放取持久病假的個案，並在處理這些個案時嚴格遵守《公務員事務規例》內有關召開醫事委員會的規定；
- (b) 鑑於部分政府部門就放取持久病假個案召開醫事委員會的規定有所誤解，向政府各局／部門發出指引，以澄清相關的《公務員事務規例》條文的規定；

- (c) 盡快完成對《公務員事務規例》內有關因公受傷而放取病假的規定的檢討，並清楚註明在什麼情況下須就因公受傷而放取持久病假的個案召開醫事委員會；
- (d) 提醒政府各局／部門，一俟發現放取持久病假的個案，須盡快要求委派醫事委員會，以便及早獲取醫事委員會的意見；
- (e) 告知政府各局／部門採取行動，縮短由要求委派到召開醫事委員會所需的時間；及
- (f) 告知政府各局／部門定期與放取持久病假的人員保持聯絡。

當局的回應

5.15 公務員事務局局長認同應提醒政府各局／部門制訂有效措施，以便識別放取持久病假的個案，並盡快按照《公務員事務規例》的規定委派醫事委員會，以及定期與放取持久病假的人員保持聯絡。他表示：

- (a) 把電子處理假期申請系統和經改良的假期記錄及計算系統綜合而成的系統將會具備一項功能，提醒督導人員和管理假期的人員考慮召開醫事委員會的需要；
- (b) 關於由要求委派到召開醫事委員會所需的時間一事，公務員事務局已請醫院管理局研究可縮短所需時間的措施；
- (c) 儘管公務員事務局一直有向政府個別的局／部門就召開醫事委員會的特定個案提供意見，該局亦認為應與政府其他的局／部門分享這些個案的相關資料，以便他們遇到類似的情況時也可援引參考。公務員事務局將就一些常見的情況，向政府所有局／部門發出指引；
- (d) 關於因公受傷或因患職業病放取病假一事，公務員事務局最近曾就這些個案檢討相關的《公務員事務規例》條文和在什麼情況下可召開醫事委員會。局方現正修訂《公務員事務規例》，務求更清楚地列出如何處理涉及因公受傷和職業病的個案，以及在什麼情況下可召開醫事委員會；
- (e) 《公務員事務規例》第 1282 及 1283 條有關召開醫事委員會的準則並非完全適用於與因公受傷和患職業病有關的病假。然而，因公受傷和患職業病的人員亦可能須接受醫事委員會的檢查。召開這些醫事委員會的主要目的，在於評估有關人員是否適合執行其主要職務和繼續受聘；及

- (f) 為遏制可能濫放病假的情況，部門管理層如對某人員是否確因與其職務有關的傷患或職業病而須申請病假抱有懷疑，可以召開醫事委員會。如普通評估委員會仍未完成有關個案的評估，醫事委員會的意見便會轉達給普通評估委員會考慮；如普通評估委員會已完成有關個案的評估，政府有關的局／部門一俟獲得醫事委員會的意見，認為所申請的病假與因公受傷或職業病無關，可拒絕批准有關人員放取全薪病假。

第 6 部分：管理病假的良好做法

6.1 本部分研究政府在病假管理方面的表現，並參考海外在這方面的良好做法。

海外管理病假的良好做法

6.2 高效率和有效地管理病假，有助控制或減低病假水平，從而把病假對提供服務所造成的影響減至最低。為評估政府在病假管理方面的表現，審計署向政府 79 個局 / 部門進行調查，並將其病假管理程序與載於附錄 A 的管理病假的良好做法作一比較。審查結果載於上文第 2.7、3.11、4.2 和 5.7 至 5.13 段，以及下文第 6.3 至 6.7 段。

審計署對管理病假的良好做法的意見

管理高層對減少病假的承擔

6.3 **病假政策** 機構應採取的一個良好管理做法是把管理病假的政策清楚列明在政策綱要內。有關政策綱要須訂明機構在管理病假方面，有責任以公正持平的態度處理，在體恤人員與確保機構高效率及有效地運作和達致服務承諾的目標之間取得平衡。政策綱要尤其應涵蓋下列各項：

- (a) 機構將確保因患病或受傷而缺勤的人員獲得公平對待和體恤，並會獲提供有助他們全面康復的支援；
- (b) 員工因患病或受傷以致不能工作，可獲准放取病假。除病假外，機構並會提供恰當的有系統評估和復康計劃、輔導及福利服務。此外，機構亦可透過專業醫療診斷及治療，向有關員工提供額外支援；
- (c) 為協助機構達到其綱領的目的和目標，以及盡量減少同事的負擔，每位人員均有責任：
 - (i) 定期及準時上班；
 - (ii) 採取合理措施以預防疾病；
 - (iii) 勿讓微恙或不適干擾職務；及
 - (iv) 無論在上班或下班後，均應遵守各項安全規則和標準，務求生活及工作均保安全；及
- (d) 有效的病假管理，對維持員工的身心健康和工作表現至為重要。病假的管理會按機構本身的放取病假程序執行。

審計署注意到，公務員事務局並未就公務員放取病假的管理制訂明確的政策。《公務員事務規例》只列明處理病假的程序。審計署認為，政府各局／部門須考慮制訂有關管理病假的政策綱要，讓所有人員都知道政府的病假政策和政府對他們的要求。

6.4 **管理表現的衡量** 海外研究發現，機構制訂管理表現目標和指標（例如把機構員工的病假水平與國民平均病假水平比較），藉以管理病假，有助主管人員更妥善地完成其管制下屬放取病假的責任，同時也顯示出管理高層對管理員工放取病假的承擔。研究亦發現，那些已制訂有關減低病假水平的量化管理表現目標的機構，其病假水平較沒有制訂目標的機構為低。有建議認為，有關目標應該根據實際病假水平予以定期檢討。審計署發現，政府 79 個局／部門差不多全都沒有為管理病假事宜制訂管理表現目標和指標。審計署認為，政府各局／部門須考慮為管理病假事宜制訂管理表現目標和指標。

報告和檢討放取病假的程序和系統

6.5 **病假管理程序** 雖然《公務員事務規例》已列明政府處理病假的程序，但是並沒有就病假的管理和監察提供足夠指引。海外研究顯示，機構應制訂清晰的病假管理程序，並公告周知。審計署發現，在政府79個局／部門中，有25個（32%）沒有就病假的管理和監察事宜制訂內部指引。政府其餘54個局／部門雖已制訂內部病假管理程序，但只是重述《公務員事務規例》的內容，並沒有就病假的管理和監察提供足夠指引，包括督導人員和管理高層的角色和責任、需進行的監察行動，以及顯示可能發生濫放病假的情況。審計署注意到，公務員事務局於二零零二年九月致函政府各局／部門鼓勵他們參照該局於二零零二年八月修訂的內部程序，自行制訂或修訂其內部病假管理程序，以配合本身的運作情況（見上文第2.7段）。審計署對此表示歡迎。審計署認為，公務員事務局須就病假的管理和監察事宜頒布指引，並要求政府各局／部門因應本身的運作需要，自行制訂內部病假管理程序。

6.6 **檢討放取病假的引發點** 海外研究發現，訂定引發點以檢討人員放取病假的情況是有效的管理工具。這個機制方便管方檢討某人員放取病假的情況，以及考慮應否採取恰當的監察行動。機構應向督導人員提供清晰的指引，讓其知悉可以採取的各項行動，以及如何在不同的引發點選取最恰當的行動。然而，審計署發現，在政府79個局／部門中，有61個（77%）沒有訂定引發點以檢討其人員放取病假的情況，而政府其餘18個局／部門則訂定不同的引發點，而且差別亦甚大（註9）。其中有些並沒有列明，當某人員所放取的病假達到引發點時須採取的監察行動。審計署認為，政府各局／部門須訂定恰當的引發點，藉以檢討其人員放取病假的情況，並須就其人員放取病假的頻密程度達到引發點時所須採取的監察行動制訂指引。

註9：例如公務員事務局、食物環境衛生署和渠務署所訂的引發點分別為三個月內放取五天或以上病假、六個月內放取超過十天的病假和12個月內放取超過12天的病假。

表彰良好的值勤記錄

6.7 很多機構均採取的一個良好管理做法是在評核員工的工作表現時，考慮他們的值勤記錄。根據政府的員工評核程序，員工評核報告內須註明有關人員在評核期內放取超過一個指定時期(大部分情況為一個月)的假期的期間和性質，當中包括病假。評核人員在評核某人員的工作表現時，應純粹着眼於該人員在評核期內履行工作的表現，而不應考慮其工作表現可能受健康不佳影響。倘若該人員的工作表現真的受到這項因素影響，便應在其員工評核報告內提及。審計署認為，為提供額外的值勤資料以評核某人員的工作表現，員工評核報告內須註明該人員放取病假的日數，有需要時並可因應個別情況要求評核人員提出意見(例如接受評核人員的工作表現有否因放取病假而受到影響)。

審計署對管理病假的良好做法的建議

6.8 為協助高效率和有效地管理公務員放取的病假，審計署建議公務員事務局局長考慮向政府所有局／部門頒布管理病假的良好做法。公務員事務局局長尤其應：

- (a) 告知政府各局／部門：
 - (i) 制訂有關管理放取病假的政策綱要；
 - (ii) 制訂有關管理放取病假的管理表現目標和指標；及
 - (iii) 為檢討人員放取病假的情況，訂定恰當的引發點，並就人員放取病假的頻密程度達到引發點時須採取的監察行動制訂指引；
- (b) 就管理和監察公務員放取病假頒布良好做法指引(例如可能濫放病假的迹象和所需採取的監察行動)，並告知政府各局／部門因應本身的運作需要，自行制訂放取病假的程序；及
- (c) 要求政府各局／部門表彰良好的值勤記錄，並在員工評核報告內提供額外資料，包括有關人員放取病假的日數和評核人員在有需要時提出的意見(例如接受評核人員的工作表現有否因放取病假而受到影響)。

當局的回應

6.9 公務員事務局局長表示：

病假政策

- (a) 雖然政府並沒有頒布病假政策綱要，但是目前實施的各項政策和措施已能達致類似的目的和成效。公務員事務局認為，下述政策和做法已能達致擬議的病假政策所涵蓋的大部分目的：

- (i) 透過為全體公務員及個別部門舉辦的各類活動，向員工推廣職業安全和健康的消息。此外，部門內部亦有提供免費輔導服務，幫助員工處理工作壓力和其他個人問題；
- (ii) 公務員事務局已聯同衛生署向公務員推廣有關注意健康的消息；
- (iii) 公務員可以享有醫療和牙醫服務的員工福利；
- (iv) 按人員可以享有的病假日數和《公務員事務規例》內的有關條文，批准患病的人員放取病假；
- (v) 根據《僱員補償條例》和相關的《公務員事務規例》條文，批准因公受傷或患職業病的人員放取病假；及
- (vi) 公務員事務局已在二零零二年六月發出的公務員事務局通告中，提醒全體公務員留意本身的角色和責任，其中一項公務員應該恪守的基本信念是全心全意、竭盡所能，以專業的精神服務市民。公務員事務局會透過政府各局／部門讓公務員認識到載於上文第 6.3(c)段的責任；

管理表現的衡量

- (b) 公務員事務局認為，當經改良的假期記錄及計算系統全面使用後，局方便可整合各部門的病假數據，供各部門的管理層作內部分析之用，並且考慮採取所須跟進行動。此外，另一項配合的行動，是繼續監察個別人員放取病假的情況，以識別可能濫放病假或需要協助的人員；

病假管理程序

- (c) 公務員事務局將就一些常見情況發出進一步指引，以提高管理病假的成效；

檢討放取病假的引發點

- (d) 公務員事務局認同政府各局／部門應因應其運作情況，訂定檢討個別人員放取病假的情況的引發點。經改良的假期記錄及計算系統將可製備報告，協助進行這方面的監察。為識別可能屬濫放病假的個案，公務員事務局認為，訂定引發點以檢討人員放取病假的情況會是較為有效的方法；

表彰良好的值勤記錄

- (e) 雖然良好的值勤記錄並非一項訂明為用於評核工作表現的標準，但公務員事務局亦要求政府各局／部門在評核其人員的工作表現時，把有關人員在評核期間的品行、勤勉程度和工作效率納入考慮範圍；及

- (f) 公務員事務局認為，現行做法已顧及接受評核人員的工作表現可能因持久缺勤和健康狀況而受到影響。有關審計署提出在員工評核報告中詳列有關人員放取的所有病假的建議，公務員事務局理解這類資料可顯示接受評核人員的整體身體狀況，有助評核人員和加簽人員評估這項因素是否對有關人員的整體工作表現構成影響。公務員事務局會在諮詢政府各局／部門後，檢討應否在現行的規定以外(即在員工評核報告內註明超逾一個指定時期的病假)，因應政府個別局／部門的運作情況，在員工評核報告中提供更多有關病假的資料。

海外管理病假的良好做法

取得管理高層對減少病假的承擔

1. 制訂明確的病假政策 (參閱第 6.3 段)。
2. 訂定有關管理病假的管理表現目標和指標 (參閱第 6.4 段)。

制訂報告和檢討病假的程序和制度

3. 制訂和發布清晰的病假管理程序 (參閱第 6.5 段)。
4. 制訂清晰的報告和記錄病假程序 (參閱第 2.7 段)。
5. 訂定引發點以檢討人員放取病假的情況 (參閱第 6.6 段)。
6. 提供恰當和可靠的病假資料，以便定期檢討病假情況 (參閱第 3.11 段)。

有效地監察病假的情況

7. 面見經常放取病假的人員，以處理有關問題和確定所須採取的行動 (參閱第 4.2 段)。
8. 盡快把放取持久病假的人員轉介給醫療顧問，並嘗試為放取持久病假後復職的人員物色有助復原的職務 (參閱第 5.7 至 5.12 段)。
9. 定期與放取持久病假的人員保持聯絡 (參閱第 5.13 段)。

鼓勵值勤

10. 表彰良好的值勤記錄 (參閱第 6.7 段)。

資料來源：有關病假管理的海外研究

附錄 B
(參閱第 3.3(b)段)

根據電腦化記錄人員放取病假的水平高於政府 79 個局 / 部門在二零零一年的
整體平均水平之八個政府部門

部門	人員數目 (註 1)	二零零一年 放取病假的 人員數目 (註 1)	二零零一年 放取病假的 總日數 (註 1 和 2)	二零零一年 每名人員平均 放取的病假日數 (註 1 和 2)
	(a)	(b)	(c)	(d) = $\frac{(c)}{(a)}$
1. 食物環境衛生署	13 048	9 293	119 276	9.1
2. 郵政署	5 653	3 639	41 183	7.3
3. 懲教署	5 963	3 923	39 368	6.6
4. 政府印務局	341	245	2 175	6.4
5. 政府統計處	1 444	1 062	8 844	6.1
6. 康樂及文化事務署	7 157	4 582	38 886	5.4
7. 稅務局	3 127	2 071	16 158	5.2
8. 衛生署	6 170	3 941	31 555	5.1
小計	42 903	28 756	297 445	6.9
政府其餘 71 個局 / 部門	98 471	53 114	384 380	3.9
總計	141 374	81 870	681 825	4.8
	(約 141 000)	(約 82 000)	(約 682 000)	

二零零一年有 59 000 名人員沒有放取任何病假
(即 141 000 – 82 000)

資料來源：審計署根據政府 79 個局 / 部門的電腦化病假記錄所作的分析

註 1：如放取病假的人員已從政府某個局 / 部門調往另一個局 / 部門，該人員在調職前的所有病假均計入調往的局 / 部門的記錄內。

註 2：放取病假的總日數包括記錄在假期記錄及計算系統和假期記錄電腦系統內毋須從正常可享病假中扣除的病假(即上文第 1.2(c) 段所述因患職業病、或因公受傷、或因進行骨髓捐贈手術而獲准放取的病假)。

附錄 C
(參閱第 3.5 段)

病假水平高於二零零一年整體平均水平之
八個政府部門病假水平的增長

部門	一九九九年	二零零零年			二零零一年		
	每名人員 平均放取 病假的 水平	每名人員 平均放取 病假的 水平	相對於一九九九年的增幅		每名人員 平均放取 病假的 水平	相對於一九九九年的增幅	
	(a)	(b)	(c) = (b) - (a)	(d) = $\frac{(c)}{(a)} \times 100\%$	(e)	(f) = (e) - (a)	(g) = $\frac{(f)}{(a)} \times 100\%$
	(天)	(天)	(天)	(百分比)	(天)	(天)	(百分比)
1. 食物環境衛生署	6.3	7.6	1.3	21%	9.1	2.8	44%
2. 郵政署	5.0	6.1	1.1	22%	7.3	2.3	46%
3. 懲教署	4.9	5.5	0.6	12%	6.6	1.7	35%
4. 政府印務局	5.2	6.5	1.3	25%	6.4	1.2	23%
5. 政府統計處	4.5	5.4	0.9	20%	6.1	1.6	36%
6. 康樂及文化事務署	5.0	5.0	–	–	5.4	0.4	8%
7. 稅務局	4.0	4.8	0.8	20%	5.2	1.2	30%
8. 衛生署	4.4	4.6	0.2	5%	5.1	0.7	16%

資料來源：審計署根據政府79個局／部門的電腦化病假記錄所作的分析

有關政府部門對公務員放取病假的程度的回應

1. 食物環境衛生署署長表示，對於必須確保恰當地批准人員放取病假一事，食物環境衛生署一向關注。該署成立時發出的部門指引，訂明批准放取病假和處理涉嫌濫放病假個案的程序。他並表示：

- (a) 食物環境衛生署人員在二零零一年平均每人放取病假 9.1 天，這些病假包括通常為期較長的因公受傷而獲准放取的病假，這個高水平可能和該署大多數人員的特別工作性質有關。他們主要負責清潔街道、收集垃圾和管理小販等戶外勞動工作。該署對其人員的病假記錄的抽樣調查顯示，在二零零一年的病假中，因公受傷而獲准放取的病假佔 6%；
- (b) 在二零零二年四月，食物環境衛生署進一步加強部門指引，有關指引包括舉例說明濫放病假的常見迹象和處理涉嫌濫放病假個案的詳細程序。新指引特別規定，對於曾在任何六個月內放取病假超過十天的人員，須檢討是否有需要收緊批准此等人員放取病假；
- (c) 自推行新監察措施後，引用《公務員事務規例》第 1291 條處理的個案，已由二零零零年一月至二零零二年三月的 45 宗，增至二零零二年四月至二零零三年二月的 147 宗。在這 147 宗個案中，有 136 宗涉及在職人員，自從引用《公務員事務規例》第 1291 條處理後，他們放取病假的水平平均減低了 55%；
- (d) 食物環境衛生署在一九九九年後的病假水平驟升，可能和該署大多數人員的特別工作性質有關；及
- (e) 上文第 3.8 段所指食物環境衛生署轄下五個職級的人員，主要從事對體魄有較高要求的戶外勞動工作，這可能是導致他們較多放取病假的原因。該署對這五個職級人員的病假記錄的抽樣調查顯示，因公受傷而獲准放取的病假佔 6%。

2. 郵政署署長表示：

- (a) 郵政署是以服務為本和勞工密集的機構，既關注生產力，亦關心其人員。由於人員因病缺勤或會影響運作和生產力，該署一向都監察着人員放取病假的水平，並採取下列管制措施：

- (i) 所有運作員工如放取病假，必須呈交有效的醫生證明書，以盡量減少濫放病假和對運作的干擾。二零零一年，在該署整個部門中，有醫生證明書證明的病假佔 99.8%；
- (ii) 所有主管人員均須對轄下運作單位的生產力負責。他們須留意轄下每名人員放取病假的情況，監察放取病假的水平、模式和原因有否異常之處，並採取適當的跟進行動。如懷疑有濫放病假的情況，主管人員會面見有關人員，並考慮應否引用《公務員事務規例》第 1291 條。所有這類個案都會受到密切監察；
- (iii) 郵政署信賴專業醫生在醫學方面的意見和前線主管人員的判斷和衡量，以決定是否有濫放病假的情況；並且視乎每宗個案的情況，決定是否適合引用《公務員事務規例》第 1291 條；
- (iv) 某人員如果經常因輕微的疾病放取病假，但在病假前及 / 或後並沒有生病的跡象，郵政署會致函有關醫生，請他留意可能有濫放病假的情況，並且在有關人員再度求診時，審慎考慮是否給予病假。如個案有疑點，會召開醫事委員會，以確定該人員確實患病；及
- (v) 為確保所有放取的病假均妥為記錄，並且方便在部門層面加以監察，主管人員須保留轄下運作單位的病假記錄，並每月向總部匯報。總部則會統計整個部門的病假水平和趨勢。郵務員和郵差職系人員放取病假的水平會按職級匯報。所有調查結果都會每月在郵政署的管理表現報告內匯報，使首長級人員得知。

上述措施證明相當有效。郵政署在一九九九年和二零零二年分別有 3 221 名和 3 553 名人員放取病假，該署已引用《公務員事務規例》第 1291 條分別處理其中 32 人和 78 人；

- (b) 郵政署本着關懷人員的精神，一向採取下列積極措施減低病假的水平：
 - (i) 郵政署設有由一名首長級人員擔任主席的健康及安全委員會，負責制訂改善職業安全和健康的策略和工作計劃；及
 - (ii) 郵政署有一名經理 (具備認可安全審核人員的資格)，專責處理安全和健康事宜；擬定程序手冊；審計落實工作計劃的情況；推行培訓及發展工

作；安排推廣活動；並且藉着設立多個職安組，使前線主管人員也參與這些工作；

- (c) 在衡量二零零一年郵政署人員放取病假的水平時，須考慮下列因素：
- (i) 郵政署工作屬於勞工密集性質，並涉及大量體力勞動工作，該署的人員因為扭傷背部、足踝或背痛而患病的機會相對地較高，其中以郵差職系的人員為甚。根據該署記錄，二零零一年因公受傷的病假日數共 5 453 天；
 - (ii) 在二零零一年，有相當數目人員因為長期患病或手術後而放取長期病假，因而增加了郵政署整體的病假水平；及
 - (iii) 郵差職系人員佔郵政署實際員額的 60% 以上，他們大部分都須負責戶內及戶外的郵件派遞工作，他們的工作包括帶着相當重的郵袋經常出入設有空調的大廈。因為工作環境欠佳，他們較易感染傷風、流行性感冒等疾病；
- (d) 郵政署在一九九九至二零零一年期間人員放取病假水平持續上升的主要原因如下：
- (i) 據報因公受傷的病假在一九九九年只有 3 035 天，在二零零一年則上升至 5 453 天，即增加了 2 418 天，或平均每名人員多放取病假 0.4 天；及
 - (ii) 根據郵政署記錄，因長期患病而放取較長病假的人數有所增加。放取病假 30 天或以上的人員，在一九九九年約為 82 名，其中放取的病假有超過 50% 是因長期患病；在二零零一年則增至 102 名；及
- (e) 鑑於放取病假的水平趨升，郵政署會採取下列措施收緊現行的監控機制：
- (i) 在前線工作的層面，為管理人員和主管人員提供指引，協助他們識別涉嫌濫放病假的個案和在執行監察工作時作出判斷。其中一項措施是訂定引發點，讓主管人員檢討轄下人員放取病假的情況；及
 - (ii) 在總部的層面，郵政署曾考慮自行研製一套假期記錄及計算系統，以加強監察和分析整體放取病假的情況。不過，鑑於涉及的估計成本甚高，加上公務員事務局正重新研製假期記錄及計算系統，這項構思已經暫時擱置。期間，該署將加強現行的監察機制，以便更詳盡分析病假的水平和趨勢。

3. 懲教署署長表示，懲教署一向採用極為嚴謹的監察機制，並且在批准人員放取病假方面非常嚴格。為免人員濫放病假，該署已制訂處理病假的內部程序。他並表示：

- (a) 懲教署在二零零一年的病假水平較高的可能原因如下：
- (i) 懲教署的工作情況獨特。整個部門約 6 200 名紀律人員中，約 80% 須 24 小時輪班在懲教院所看守囚犯，而且部分囚犯甚難管理，甚至患有精神病。該署大多數人員須每日前往位於偏遠地區的 19 家懲教院所上班。輪班工作的人員須有強健的體魄以應付有關的工作環境，加上上班時須時刻保持警惕，以免發生麻煩，故該署人員很容易有壓力、患病和受傷；及
 - (ii) 小部分人員放取長期病假或會使整體的病假水平較一般平均水平為高。懲教署發現，二零零一年該署人員放取的 39 368 天病假中，有 15 863 天為連續七天或以上的病假，即略多於 40% 的病假是長期病假。如果不計及連續七天或以上的病假，則平均每人放取病假的水平只是 3.9 天，應屬可接受水平；
- (b) 懲教署人員放取病假的水平，較二零零一年每人 4.8 天的整體平均水平為高，相對於一九九九年的水平，二零零零和二零零一年分別有 12% 和 35% 的增幅。此事一向受到關注，並且列入該署行動科每月會議的議程項目。除了工作性質外，病假水平趨升可能和其他因素有關，例如近年來工作量、職責和壓力均有所增加。前線人員的工作環境經常需要體力勞動，增加了因公受傷的機會，因此初級人員比高級人員放取較多病假，實在不足為奇，懲教署似乎也有此現象；及
- (c) 懲教署規定所有部門職系人員如放取病假，必須呈交醫生證明書證明。該署轄下的大型懲教院所均附設監獄醫院 / 診所，由醫務人員和合資格的護理人員主理，為囚犯 / 被羈留者和懲教署人員提供醫護服務。由於醫護人員具備醫護知識和經驗，懲教署人員放取病假一向都受到嚴密監控，所有由政府診所和私家醫生簽發的醫生證明書都會受到審核。該署亦有一名人員專責根據相關的《公務員事務規例》條文適時地安排召開醫事委員會研究有關人員的健康狀況。

4. 印務局局長表示，政府印務局的管理層一向密切監察放取病假的個案，並引用相關的《公務員事務規例》條文處理濫用病假制度的人員。他並表示：

- (a) 政府印務局人員在二零零一年放取的 2 175 天病假中，有 340 天屬因公受傷而獲准放取的。由於參與印務製作的人員須大量體力勞動，如操作印刷機、處理物料和送遞印刷品，因而放取甚多因公受傷的病假。雖然該局已致力提高員工在工業和職業安全上的水平，他們仍有機會遇到工業意外。如果不計及這 340 天，則平均每人放取病假的水平只是 5.4 天；
- (b) 在 2 175 天病假中，有 366 天由 11 名人員一次過放取，他們因患嚴重疾病或受傷而住院或須長期接受治療 / 休養。這 366 天加上 340 天因公受傷的病假，已佔二零零一年每人平均病假水平中的 2.1 天；及
- (c) 一九九九和二零零零年，政府印務局人員分別放取病假 1 768 天和 2 229 天。增加 461 (即 2 229 - 1 768) 天病假的主要原因是 14 名人員因患嚴重疾病或受傷合共放取 479 天病假。這 479 天病假都是由個別人員一次過放取，全部都有醫療機構的書面證明。

5. 政府統計處處長同意在批准放取病假方面，須進一步收緊控制，以盡量減少可能濫放病假的情況。加緊執行目前《公務員事務規例》規定的措施，亦有幫助。他並表示：

- (a) 政府統計處會向前線管理人員以至其他人員詳細講解此事，尋求他們的支持和接納。此外，該處會適當地參照公務員事務局在二零零二年八月修訂的內部程序，修改其病假申請和報告制度，及早對經常放取病假的人員採取更嚴謹的監察行動；
- (b) 政府統計處一向根據《公務員事務規例》採取嚴格行動管理病假。自一九九五年起，該處已採取多項行動加強有關批准、報告和記錄病假的程序。在 2001-02 年度，該處有超過三分之二的短期病假 (一至兩天) 有醫生證明書證明。該處亦有一套管理審核系統確保所有假期均加以報告和記錄，當中包括病假。為防止濫放病假的情況，該處一向鼓勵和提醒前線主管人員從速採取管理行動，處理有懷疑的病假個案；
- (c) 二零零一年，政府統計處有相當數目人員因公受傷、患職業病或嚴重疾病放取長期病假，以致有較高的病假水平，詳情如下：

- (i) 因公受傷或患職業病而獲准放取的病假共1 122天，佔政府統計處總病假 8 844 天的 13%。如果不計這 1 122 天病假，該處平均每人放取病假的水平為 5.4 天；及
 - (ii) 五名受傷或患嚴重疾病的人員共放取病假 591 天。如果不計這 591 天病假，政府統計處人員平均每人放取病假的水平則進一步減至略少於5天；
 - (d) 如果不計因公受傷或患職業病的病假，由一九九九至二零零零年平均每人放取病假的水平增幅為 17%，而一九九九至二零零一年的增幅則為 25%。如果再撇除與嚴重疾病有關的病假，一九九九至二零零零年和一九九九至二零零一年兩段時期的增幅均為 17%；及
 - (e) 二零零一年，助理外勤統計主任職系的人員共放取病假 2 742 天，其中 789 天是由於該職系的四名人員因公受傷而放取的。此外，有一名人員因患嚴重疾病在二零零一年放取病假 168 天。基於這些人員的工作性質，這些數字並不特別令人擔憂。如不計這 789 天病假，該職系人員在二零零一年失去的工作時間為 2.5%。如果再撇除上述 168 天病假，該職系人員失去的工作時間會進一步減至 2.3%。
6. 康樂及文化事務署署長表示，康樂及文化事務署極重視涉嫌濫放病假的個案，並會與前線主管人員磋商，研究總部和分區 / 場地負責處理假期事宜的人員如何可以進一步協助他們找出這類個案。她並表示：
- (a) 這項帳目審查就公務員放取病假的水平和趨勢作出了有意思的分析。二零零一年，康樂及文化事務署的病假水平較每人4.8天的整體平均水平為高，但該署過去三年的病假水平的增幅並不特別顯著。然而，除非政府部門有更詳盡的病假管理資料，供識別有嫌疑的個案作進一步分析或個別研究，以確定是否有濫放病假的情況，否則即使有整體的病假水平和趨勢的數字，也可能難以判斷背後是否有問題；及
 - (b) 康樂及文化事務署已公布了處理涉嫌濫放病假個案的程序，在二零零一年和二零零二年，該署分別對9名和17名人員引用《公務員事務規例》第1291條，並就多宗個案採取了監察行動，包括面見有關人員，情況因而有所改善，毋須根據《公務員事務規例》第1291條採取進一步行動。引用《公務員事務規例》第1291條的程序是該署員工管理工作坊的課題之一。

7. 稅務局局長表示：

- (a) 二零零一年，稅務局的病假水平較每人4.8天的整體平均水平為高，主要是由於當年該局有大量人員放取長期病假，當中有20名人員共放取病假2 201天，放取病假的期間由 61 天至 189 天不等；
- (b) 二零零一年，稅務局平均每人放取病假的水平略高，原因是與一九九九年和二零零零年比較，二零零一年有較多人員放取長期病假；及
- (c) 稅務局已訂定合適的引發點檢討人員放取病假的頻密程度。放取過多病假（一年超過十天）的人員，會受到密切監察，由主管人員面見，請他們留意部門有關處理病假安排的通告和程序。如人員放取病假約70天而其醫生證明書沒有顯示他將在短期內回任，該局會致函醫院管理局，建議委派醫事委員會。這些人員放取病假的模式會每季檢討。該局相信這些措施有助盡量減少濫放病假的情況。

8. 衛生署署長表示：

- (a) 公務員放取病假的水平趨升，促使政府必須更積極地向人員宣揚健康工作環境的信息。病假水平趨升亦或許意味着有濫放病假的情況，或管理病假的制度有不善之處。部門管理層應就放取和記錄病假制定清晰指引，並制定充足的措施監察經常放取病假或放取持久病假的人員，務求可以協助健康欠佳的人員，並可從速處理涉嫌濫放病假的個案；
- (b) 在二零零一年，衛生署平均每人放取病假的水平較整體平均的 4.8 天多 0.3 天。該署相信原因可能是有少數人員因各樣健康問題如抑鬱症、精神失常、腰痛和與懷孕有關的疾病放取長期病假；
- (c) 衛生署會在適當情況下參考公務員事務局在二零零二年八月修訂的內部程序和審計署的建議，修訂現行有關報告病假程序的部門通告，進一步加強病假的監控。該署亦會定期進行審查，識別經常放取病假或放取持久病假的個案，請主管人員加以留意，確保可以及時採取適當並迅速的行動；及
- (d) 改良假期記錄及計算系統，以取得更多有助監察病假的管理資料，肯定是有幫助的。由於衛生署最關注的是如何及早找出和處理涉嫌濫放病假的個案，該署認為較重要的是監察個別人員放取病假的頻密程度、水平和原因。